Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Gobierno de Chile

CECT

Centro de Estudios de Ciudad y Territorio

El impacto de las parcelas de agrado en Chile

Antecedentes para la discusión

Coordinadora
Maricarmen Tapia Gómez
Comité Editorial
Carlos Montes Cisternas
Verónica De La Paz Mellado
Pablo Contrucci Lira
Sebastián Gray
Centro de Estudios Ciudad y Territorio, Minvu
Estudio territorial
María Loreto Paillaqueo
Alejandro Lagos
Anakena Orrego
Iván Torres
Diseño y Portada
Javier González Rodríguez
Difusión
Equipo de Comunicaciones MINVU

Serrano 15, Santiago de Chile.
Santiago, agosto 2024.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Gobierno de Chile.
www.minvu.cl

Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan necesariamente el pensamiento del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

ÍNDICE

Introducción 05

I. El fenómeno de las parcelas agrado desde la política pública 06
Ministro Carlos Montes Cisternas

II. Una discusión legislativa sobre el suelo rural 12
Verónica de la Paz Mellado

III. Parcelaciones rurales en Chile: habitar en forma sostenible el territorio rural 18
Pablo Contrucci Lira

IV. El dilema de la tierra. Apuntes sobre el fenómeno de la parcelación rural 26
Sebastián Gray Avins

V. Modernizar la planificación para la protección de los territorios y las vidas rurales 35
Paola Jirón, Vicente Burgos

VI. El impacto de las parcelas de agrado por región 39
Fichas regionales

Introducción

Parcelas de agrado es el nombre que se ha dado coloquialmente a un tipo de subdivisión de la tierra. Tiene sus orígenes en una lógica basada en el modo de vida rural para el pequeño campesinado. Se han extendido como modo de urbanización, en su mayoría al margen de la planificación y de regulaciones, y están teniendo importantes efectos negativos tanto para el medio natural como para la propia gestión de los municipios. El proceso de parcelación no es homogéneo y no se pueden generalizar sus características ni sus efectos, que están determinados en gran medida por su extensión y localización. Distinguimos aquí las parcelas de agrado, que son subdivisiones de 5.000 m², de otras de menor magnitud —que tienen sus propias dinámicas y efectos ambientales y jurídicos— denominadas loteos brujos.

El fenómeno de las parcelas de agrado, inicialmente con casos aislados y poco numerosos, se ha extendido en poco tiempo generando diversos conflictos y tensiones en el territorio. La extensión y magnitud a escala nacional y la gran proliferación de este tipo de asentamiento no cuentan con una planificación, y por tanto, su extensión no prevé los efectos ni las necesidades de infraestructuras básicas, tanto sanitarias como de redes de comunicación, energía o gestión de residuos, entre otros. Desde el punto de vista ambiental, es necesario entender también los conflictos asociados al uso y contaminación del agua y el suelo, la pérdida de suelo de alta calidad agrícola o la cercanía de este tipo de asentamientos a áreas de riesgo o áreas de protección natural. Todo ello hace necesaria una visión conjunta de los impactos interrelacionados que se generan.

Además, las condiciones de la localización de las parcelas de agrado van a tener un efecto directo sobre el mayor o menor impacto negativo sobre el entorno natural y su biodiversidad. Por ejemplo, no es igual una parcela localizada en los pequeños valles fértiles en el desértico norte que parcelas situadas en áreas más extensas de suelo pero que están amenazadas por recurrencia de incendios o por crisis hídrica.

El presente informe tiene como fin aportar datos y conocimientos sobre las dimensiones del fenómeno de las parcelas de agrado y sus impactos en el territorio, para enriquecer el debate nacional en torno al proyecto de ley para la Protección del territorio y la vida rural, presentado en julio por el Gobierno. Se estructura en seis capítulos. En el primero, el ministro Carlos Montes analiza el fenómeno a partir de su experiencia anterior en el Senado y las discusiones realizadas en torno a la regulación de esta materia. El segundo hace una revisión de los antecedentes internacionales y de los resultados de distintas discusiones sobre el tema en el Congreso. En el tercero se recoge el proceso y resultados del proceso de discusión en el seno del COMICIVYT a escala nacional. Un cuarto capítulo se detiene a analizar la importancia de planificar el territorio, el porqué de planificar y en el quinto se analiza el fenómeno con miras a la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Finalmente, se entregan los antecedentes recogidos por el Centro de Estudios del MINVU a partir de la información entregada por las Secretarías Ministeriales de cada región, que buscan aportar una información pública informada sobre la realidad en cada región.

Finalmente, en el sexto capítulo, se entregan los antecedentes recogidos por el Centro de Estudios del MINVU a partir de la información entregada por las Secretarías Ministeriales de cada región, que buscan aportar una información pública informada sobre la realidad en cada región.

I. EL FENÓMENO DE LAS PARCELAS DE AGRADO DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA

Carlos Montes Cisternas
Ministro de Vivienda y Urbanismo

El tema de las parcelaciones es un problema nacional. No es un problema parcial o aislado, porque tiene características que afectan a todo el territorio del país y representa un desafío para todos quienes se preocupan por el territorio y por el desarrollo de Chile. La envergadura es nacional, la magnitud de las parcelas es creciente; tal como ha indicado el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) en el Parlamento, hay más de 350.000 parcelas. A esto deben sumarse todos los terrenos que hoy están en venta y que aún no han sido subdivididos o construidos.

En 2021, el SAG certificó 15.837 solicitudes de subdivisiones, y en el primer trimestre de 2022, 12.000, lo que muestra el rápido crecimiento de las parcelas. No se trata de una subdivisión de naturaleza agrícola, ganadera o forestal, sino que son las inmobiliarias las que compran o se asocian con fundos, subdividen y venden a altos precios. Este es el actor principal en cantidad de hectáreas y parcelas.

Este problema es territorial y también tributario. El Servicio de Impuestos Internos (SII) realizó un estudio a solicitud de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado, a través del entonces Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), en el que se indica que hay 69.000 parcelas que tributan, que solo en Aysén hay 7.700 parcelas de agrado y en la Región Metropolitana de Santiago hay más de 20.000.

Otro actor importante es el Estado en todos sus niveles —organismos públicos nacionales, regionales, locales— y los municipios son los más afectados, porque están totalmente sobrepasados en la velocidad y volumen de los nuevos usuarios de infraestructura y territorio no habilitado para dicho uso y magnitud. Es un problema nacional —un problema como otros— en el que la política no ha logrado asumir el desafío.

Este es un tema antiguo. Partió con Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos, quienes propusieron eliminar el Decreto de Ley (DL) 3.516, replantear el tema y reorganizarlo de otra manera; pero no se lograron los votos y se postergó la discusión. Hasta ahora, las mociones parlamentarias no han logrado constituir ni abrir el debate. En la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado —que yo presidía— se trabajó en una ley de regularización de loteos urbanos y rurales, donde finalmente fue posible avanzar en lo urbano, pero no se logró introducirse en lo rural. Por

ello, se convocó a un taller para discutir ¿qué hacer en lo rural? ¿Cómo lo enfrentamos? Por lo que se consultó al entonces Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU)[1] y se le solicitó determinar, a partir de datos del SII, cuántas parcelas había. Fue en ese momento cuando descubrimos su envergadura y su crecimiento exponencial, especialmente desde la pandemia en adelante.

Al inicio del gobierno del presidente Gabriel Boric, se planteó en el Congreso la posibilidad de suspender temporalmente la aplicación del DL 3.516 con el fin de acordar un marco legal alternativo y abrir un debate, pero no hubo disposición parlamentaria en las conversaciones. Sin embargo, hoy nos encontramos en una nueva etapa tras el ingreso a la Cámara de Diputadas y Diputados del proyecto de ley para la Protección del Territorio y la Vida Rural —presentado en julio por el Gobierno— y que fue resultado de un largo y profundo proceso de discusión en varias regiones, con participación de gremios, académicos, autoridades, y organizaciones sociales. Los equipos de los ministerios de Vivienda y Urbanismo, Agricultura y de la COMICIVYT estuvieron en contacto con diversos actores y recibieron muchas propuestas, algunas de las cuales fueron plasmadas en el proyecto.

Este no es un problema privado; es un problema nacional, que tiene que ver con esta generación que vivimos y habitamos Chile, pero muy especialmente con las generaciones futuras, que territorio heredarán, con impactos ambientales, sociales y económicos asociados, consolidando una estructura insostenible y muy difícil de desarmar una vez instalada. Es posible desistir y que siga usándose de esa manera el territorio, que tenga su propio desarrollo, o asumir el fondo del problema. Es necesario abarcar toda la complejidad de esta realidad, es necesario responsabilizarnos de la pérdida de suelo de alto valor agrícola, de las parcelas emplazadas en zonas de desertificación o inseguridad hídrica, instaladas en el interior de los parques naturales que se busca conservar o casos de parcelas en venta o consolidadas en áreas de amenaza por tsunami, deslizamientos de tierra o en áreas amenazadas por incendios forestales.

Es indispensable trabajar con datos duros. Un catastro es clave, y este informe es un paso para mostrar una primera aproximación al problema, para arrojar luces a una discusión necesaria. Se sabe poco sobre las parcelaciones, sus características, su actividad. Se cuenta con datos parciales y dispersos. Tampoco se sabe quiénes son los propietarios de estas parcelas. Nuestra hipótesis es que en Aysén hay básicamente extranjeros, europeos, que compran por internet parcelas. Hay parcelaciones en el desierto que están afectando a Atacama, a Tarapacá, a Antofagasta, emplazadas en áreas de pequeños oasis. También en el borde costero, en la cordillera, en zonas agrícolas y no agrícolas y en muchos terrenos vírgenes. Incluso hay parcelas de agrado que, impidiendo el libre acceso, cubren parte de los bordes de lagos y ríos.

Este tema tiene externalidades negativas, hay distintos antecedentes. En primer lugar, tiene una tendencia a no tener presentes los problemas alimentarios, que, aunque no es un fenómeno solo de Chile, debemos prever. El suelo y el agua son fundamentales para resolver las necesidades alimentarias. El agua y el suelo son factores escasos, y ocupar el territorio sin asumir las consecuencias es algo que se debe considerar en la planificación. Se ha afectado suelo y producción agrícola inconscientemente, y, además, se ha afectado el sistema de distribución de los canales de regadíos y acequias con las consecuentes inundaciones. La cuestión de nuestra capacidad de autoabastecernos de alimentos requiere al menos tener conciencia y mirarlo más a largo plazo, porque el cambio climático nos está afectando en distintas dimensiones.

Por otra parte, están los impactos ambientales, que son parte de este desarrollo sin planificación, con la fragmentación de los ecosistemas y la consecuente pérdida de la biodiversidad. Se constata un daño ambiental potencial y efectivo tremendamente severo sobre los ecosistemas, en los parques nacionales, en las cuencas y cursos de agua donde existe desertificación o inseguridad hídrica.

A lo anterior se suman los problemas de gobernanza. También hay externalidades negativas en los municipios, que se encuentran sobrepasados por el crecimiento de las parcelas por la demanda de servicios, sin ninguna planificación y con un aporte muy bajo a los costes de la gestión de agua, a la recolección y tratamiento de los residuos domiciliarios o por la saturación de las infraestructuras de movilidad, de electricidad y equipamientos sanitarios, de educación, de salud.

1 "Parcelas de Agrado. Impuesto territorial" (Larraín, 2021)

¿Por qué se produce este proceso de parcelación? La primera razón es porque se puede y porque se utiliza una excepción legal pensada para otro uso y otro fin. El DL 3.516 fue hecho para los predios agrícolas de la reforma agraria pero se ha utilizado como mecanismo para la creación de parcelas de agrado cuyo uso es principalmente el residencial, que no se logró detener.

La demanda por la naturaleza posterior a la pandemia y la expectativa por las propiedades, son también factores que influyen en la envergadura y crecimiento del número de parcelas de agrado. Pero la explicación fundamental está en las oportunidades de negocio, en la presión inmobiliaria que abre el mercado del suelo rural: a cualquier familia le conviene tener una parcela porque sube su precio y crece sostenidamente y es un ahorro para la vejez. Sin embargo, el despliegue principal han sido las inmobiliarias. Han utilizado este decreto para implantar e implementar condominios y proyectos habitacionales a lo largo de todo el país, vendiendo parcelas, transformando lo rural en urbano, sin planificación ni regulación que lo habilite. En una rápida revisión de la publicidad de este tipo de promociones, se encuentra que los precios van desde los 7 millones hasta los 250 millones, con un promedio de 90 millones por parcela. Este negocio tiene una rentabilidad que no se relaciona con la rentabilidad agrícola. La mayor parte de las ganancias son para quien realiza las subdivisiones. Son las inmobiliarias e inversores los que están detrás de los cientos de miles de hectáreas de parcelaciones.

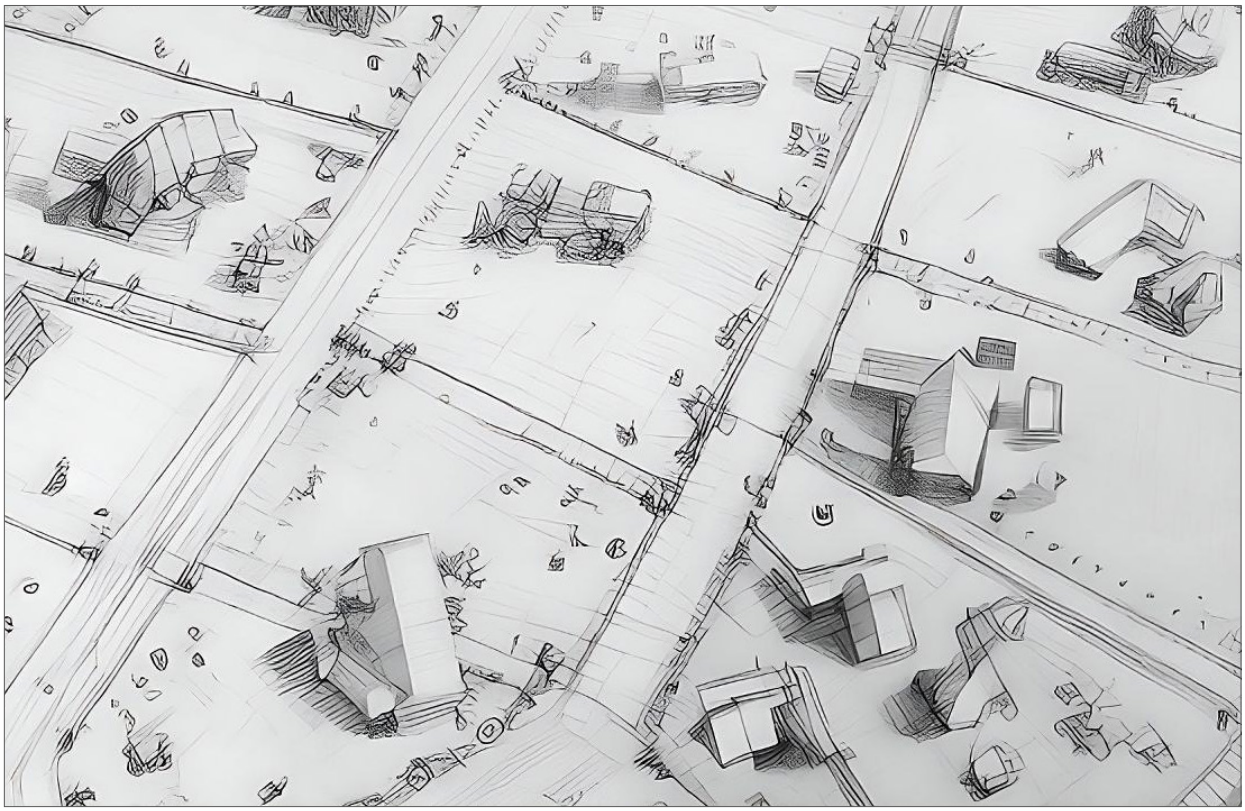
La incapacidad del Estado para responder y enfrentar irregularidades explica también una parte importante del problema. Existen normas y sanciones fuertes que no se cumplen. En junio de 2022 el ministro de Agricultura, Esteban Valenzuela, instruyó al SAG para que cumpla con su responsabilidad, revisando que las subdivisiones solicitadas bajo este decreto estén acordes a lo establecido en la normativa vigente en cuanto a las características que deben tener las subdivisiones prediales. Además, de ser necesario, suspender la tramitación y solicitar informes favorables sectoriales. La reacción por parte de quienes están desarrollando este negocio fue desmedida acusándolo de decisión arbitraria. Sin embargo, la Corte Suprema le ha dado la razón al ministro, con sentencia y ratificación de la misma.

La debilidad de nuestro sistema tributario es otra parte de la explicación. Se ha tratado de que parte de las plusvalías que generen las subdivisiones y la compraventa de este tipo de propiedades se aporte al crecimiento de los territorios y de las regiones, pero se logró un cambio mínimo durante el gobierno de Michelle Bachelet para los cambios en los Planes Reguladores, con un impuesto del 10% a las plusvalías, que hasta el momento no ha funcionado como se buscaba. En este sentido, es necesario un sistema tributario que, de alguna manera, se haga cargo de los costos asociados a estos procesos de transformación territorial. Las contribuciones están realizando un aporte muy poco significativo, producto de la debilidad del sistema tributario. Se desconoce cuánto impuesto pagan los que realizan las subdivisiones y los desarrolladores inmobiliarios. Tampoco existen desincentivos para hacer este negocio; Chile es señalado como paraíso en el negocio del suelo, porque tiene un sistema tributario sin mayores exigencias.

Es importante señalar que existe una situación distinta en el mercado financiero mundial, con el mercado de capitales, que está afectando a este problema y que está detrás de este problema. Históricamente, los fondos de inversión estaban mucho más ligados a los bonos y las acciones; hoy lo están a la compraventa de suelo y de edificios (Europa y Estados Unidos). No tenemos información del rol de los fondos de inversión en esta materia de manera desagregada. La especulación con el suelo y la construcción es un campo de gran interés para los fondos de inversión nacionales e internacionales. Hoy día las acciones y los bonos tienen un mercado ilimitado y se está especulando con el suelo y con la vivienda. Un ejemplo de ello, en Estados Unidos, con los datos del Banco Mundial que indican un déficit de vivienda nunca visto con 12 millones de personas sin vivienda. Hay una especulación inmensa —allá— porque esto se escapa de la lógica de la vivienda y la lógica del barrio. Está en la lógica del capital financiero.

Hasta ahora se han realizado algunas propuestas de modelos de subdivisión, uno de ellos el presentado por el Centro de Estudios Públicos (CEP)[2]. En el que se destaca, primero, la importancia de que se incorpore a este debate. En segundo lugar, se valora que se reconozca la enorme significación del problema de las

2 Allard; P, Correa J. I. y Sánchez, J.F. (2022) Parcelaciones rurales: Propuestas para el desarrollo de las subdivisiones rústicas en Chile. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.



parcelaciones y la situación del suelo rural, y que se señalen con claridad las externalidades negativas que producen. Y, en tercer lugar, que se reconozca que hay irregularidad, porque muchos creen que todo está dentro de la norma y se responsabiliza al Estado por negligencia.

La propuesta que se realizó desde el CEP se basa en dos modelos de subdivisión que se aplican en Estados Unidos: la conservación y desarrollo de Randall Arendt[3], que incorpora el concepto de densidad neutral, y el modelo de planificación por transición, que es el "Smart code"[4]. Ambos modelos se están estudiando en el ministerio, junto a otros, porque creemos que la subdivisión micro en subsectores puede ser un aporte muy importante. No obstante, la pregunta que surge es si la propuesta responde a la complejidad del problema que hay en Chile. Definitivamente, esto no puede ser una suma de decisiones individuales que atenten contra la sustentabilidad del campo y la ciudad a corto y mediano plazo.
Es necesario incorporar una visión global, una visión desde el Estado como garante del interés general y del bien común, y no del interés particular sobre algún tipo de desarrollo inmobiliario. Como Estado, la preocupación es cómo asegurar el desarrollo sustentable para todas las personas que vivimos actualmente y también, como hemos dicho, construir las condiciones necesarias para futuras generaciones. Necesitamos construir un marco de acuerdo social, de principios de cómo queremos cuidar nuestro futuro.

3 La conservación y desarrollo de Randall Arendt es un enfoque de planificación urbana y rural que combina la preservación del medio ambiente con el desarrollo sostenible. Se basa en el principio de "densidad neutral", donde las viviendas se agrupan en áreas más pequeñas para dejar grandes espacios abiertos destinados a la conservación. Este método busca proteger paisajes naturales, mantener la biodiversidad y crear comunidades compactas y conectadas, asegurando un equilibrio entre la necesidad de desarrollo y la protección del entorno natural.

4 "Smart Code" es un código de desarrollo urbano que establece un marco normativo para planificar y diseñar comunidades sostenibles y compactas.

ONU-Hábitat, en la Nueva Agenda Urbana, llama a los Estados a comprometerse con un modelo de desarrollo compacto. Plantea descartar los modelos de urbanización dispersa, por los altos costos para el Estado y la sociedad, por la baja eficiencia que tienen los sistemas de abastecimiento y movilidad, así como por los altos impactos sobre los sistemas de salud, educación, por el consumo insostenible del suelo, con el impacto en el consumo y contaminación del agua, el mayor uso de energía para movilidad, la generación de residuos, entre otros.

Respecto al crecimiento urbano en extensión sostenida en el tiempo, cabe señalar que tuvo una primera contención en el año 1985, con Miguel Ángel Poduje como ministro de Pinochet, que detuvo lo que estaba ocurriendo desde 1979 hasta 1985, donde se había dicho "aquí no hay escasez de suelo, y se abren todas las fronteras". A partir de esa política desregulatoria, nunca había subido tanto el precio del suelo. A mayor disponibilidad de suelo mayor es el precio, porque es un bien, como nos enseña Adam Smith, que no es igual a otros bienes, sino que tiene su propia lógica. En ese periodo, 1979-1985, fue el que más subió, razón por la cual se tuvo, a partir de 1994, una iniciativa privada y de política de vivienda social, asociada a un menor costo de suelo con la localización de los proyectos en los bordes de las ciudades.

Por otra parte, se han propuesto otros mecanismos para enfrentar el problema de las parcelaciones. Como, por ejemplo, la Ley de Copropiedad Inmobiliaria, en particular de su aplicación en lo rural. Esto fue discutido en el Congreso un año y medio, en el año 1997, se detuvo y nuevamente comenzó la discusión en 2022. Si bien esta ley es para las zonas urbanas, se consideró aplicarla en las áreas rurales. Entendemos que puede haber una Ley de Copropiedad para los bienes rurales, pero es necesario distinguir entre los tipos de desarrollos, porque se insertan en contextos diferentes. La copropiedad significa dos tipos de propiedad, pero no significa una forma de organizar, de construir, de convivir; eso es otra cosa y por eso no lo aceptamos. Y en esto hubo unanimidad en ambas Cámaras.

Es importante que se eleve el diálogo sobre la ciudad, el suelo y el territorio rural. Que las inmobiliarias no monopolicen el debate. Discutimos poco sobre la ciudad más allá de los órganos muy especializados, en los partidos, en los centros de estudios, en la universidad. Queremos que adquiera el nivel de desafío nacional. Con la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) se acordó trabajar un modelo de desarrollo territorial basado en el interés general, asumiendo que el suelo es un bien escaso. El propósito es crear un marco legal que perfile, y que trate de armonizar lo agrícola, lo ambiental y lo rural con la vida en el campo, porque aquí no se ha dicho que no viva gente en el campo, que viva, pero bajo ciertas condiciones compatibles con el interés general del país.
Un aspecto central es construir un nuevo modelo sostenible para el mundo rural. El DL 3.516 se está usando como mecanismo para saltar las obligaciones de urbanización y de protección de ciertas áreas protegidas. Por ello es necesario idear herramientas para una suburbanización sostenible económica, social y ambientalmente, que permita la creación de pequeños poblados, caletas, caseríos, forestales, agroindustriales, para los campos mineros. Mientras que cuando se trata de parcelaciones y desarrollos para segunda vivienda se deben tratar de otra manera y distinguirlos para determinar las obligaciones a las que se debe ceñir. Y, además, se debe evitar nuevas parcelaciones insostenibles, conociendo los impactos negativos asociados. Antes de ver la norma específica, es importante conversar y evaluar si como Estado se está dispuesto a tolerar cualquier tipo de crecimiento de las parcelaciones.

Hay que tomar decisiones sobre lo que se hará con las parcelas hoy existentes. El dilema es la legalidad versus sentar precedentes. Se asumen o no las responsabilidades legales. ¿Por qué regularizar algo que nace desde un resquicio legal y que no cumple con el objetivo de la normativa? ¿Qué vamos a hacer con las 7.700 parcelas de Aysén? al desconocer el impacto en la biodiversidad de los lugares con alto valor natural en donde se emplazan.

En este sentido, es importante discutir con datos y con mayor conocimiento, y es relevante incluir a las universidades. Pues el fin puramente económico es lo que marca el debate hoy; pero este es un debate político, cultural y económico, al que tenemos que darle un carácter amplio, en el contexto de la discusión del proyecto de ley para la Protección del Territorio y la Vida Rural.

Es preciso discutir el impacto en territorios concretos y en lo local; es clave. Se deben analizar las especificidades y fragilidades de cada territorio. Hay parcelas en parques nacionales, en los valles del norte, en áreas de escasez hídrica y en zonas de emergencia hídrica. Sin duda, los planes regionales de ordenamiento territorial serán una gran

oportunidad; es decir, planificar todo el territorio en forma integrada es un paso necesario.
También, es importante considerar las escalas y el tiempo de ocupación. Conocer las distintas fases de desarrollo y su consolidación. Se debe distinguir entre pequeños conjuntos de parcelas construidas de larga data y las ventas por un mismo promotor de cientos de parcelas que hoy encontramos y que están cambiando el rumbo del desarrollo planificado y sostenible. Debemos imaginar qué nos significa a 30 años más este problema, que se consuma el suelo protegido por su calidad agrícola o por fragilidad y valor natural. Pensar si se mantendrá el ritmo al que va, con 71.000 parcelaciones por año, ¿qué va a ser de Chile en 30 años más? Se requiere un desarrollo territorial con sostenibilidad económica, social y también ambiental.

En este sentido, se debe ver cómo ordenar lo que se tiene en función de un determinado crecimiento. También, se debe abordar el fenómeno de las ventas ilegales de derecho. Es fundamental abarcar toda la complejidad del problema y no simplificar. Definitivamente, la generalización de suponer que todo es igual en todas partes no es real y no es útil a una situación que tenemos que enfrentar, que es tremendamente diversa y compleja.

Este es un proyecto y un problema nacional que requiere respuestas nacionales, además de instrumentos concretos en lo local. Debe abordarse de tal manera que genere un diálogo, que permita contar con la capacidad de producir un modelo que planifique y proteja, crear conciencia y asumir el desafío como país. Lo que se busca no es prohibir la subdivisión sino tener subdivisiones que respondan a intereses más generales del país, que sean en forma sostenible, con un Estado con capacidades y obligaciones nacionales, regionales y locales. Un modelo que tiene que reconocer las características del suelo, que es heterogéneo, con el desierto en el norte, que a su vez también es diverso en su interior; o con las tierras vírgenes en el sur; necesitamos respuestas heterogéneas, diversas según las distintas realidades.

El suelo es parte singular y específica del país, como indican Ricardo y Smith. Es el resultado de lo que produce el entorno y, por tanto, requiere formas de evaluar y tratar diferentes. Se trata de construir un modelo más sólido y más consistente. Supone tener más acuerdo y más responsabilidad. Hay un problema nacional, un problema país que, en toda su complejidad y diversidad, nos compromete a buscar alternativas.

II. UNA DISCUSIÓN LEGISLATIVA SOBRE EL SUELO RURAL

Verónica De La Paz Mellado
Analista en Biblioteca Congreso Nacional

El destino del suelo rural es una fuente de atención del trabajo legislativo, y se puede observar la existencia de distintas iniciativas que han abordado su uso, las actividades que se desarrollan y las consecuencias de ellas.

En los años 2020 y 2021, en la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado, en el marco de la discusión de dos proyectos de ley, que buscaban perfeccionar el proceso de regularización de los loteos irregulares y otro que abordaba una nueva regulación para la copropiedad inmobiliaria. Ambos proyectos pusieron en relieve el conflicto existente de la expansión de las ciudades sobre áreas rurales, silvestres y productivas, con usos habitacionales cuya densidad y características no se condicen con los alcances que promovían las normas vigentes y que provocan ellas mismas y sus externalidades impactos que deterioran el área rural.

En ese momento se evidenció la existencia de subdivisiones en zonas de riesgo, en áreas no reguladas por los Instrumentos de Planificación Territorial, y que recibían el emplazamiento de viviendas y de otros usos, sin las obligaciones de urbanización ni medidas de mitigación, situaciones que resultan particularmente complejas cuando se trata de usos habitacionales irregulares y de alta densidad. Por otra parte, en la discusión del proyecto de copropiedad inmobiliaria, se estudiaba la conveniencia de la aplicación de esta forma de propiedad en suelo rural.

En dicho marco, se inició un proceso de estudio y revisión de la situación del área rural que tuvo como objeto el perfeccionamiento de la legislación existente. Durante los años 2022 y 2023 se revisaron nuevas iniciativas que abordan el devenir del suelo rural tanto desde la perspectiva del cuidado del valor productivo como de las necesidades habitacionales existentes sobre él. Actualmente se encuentra a la espera de un nuevo proyecto, que recoja esta discusión y plantee algunas respuestas a los problemas detectados.

Cabe mencionar también que, en otras comisiones legislativas, tanto del Senado como de la Cámara de Diputadas y Diputados, esta materia ha estado presente y ha sido objeto de extensas discusiones que han abarcado la preocupación por el destino de las áreas rurales para dar solución a materias propias tales como la accesibilidad rural o la disponibilidad de agua.

Desde la perspectiva de la asesoría a la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado, el presente documento revisa, las instancias de participación e información que ha puesto a disposición de la discusión parlamentaria, la Asesoría Técnica de la Biblioteca del Congreso Nacional, así como las principales materias que han sido debatidas en distintas instancias en el marco de la comisión señalada.

Una primera aproximación a un diagnóstico

A partir de las discusiones los boletines 11.540-14[1] sobre copropiedad inmobiliaria y 12.756-14[2] y otros que establecen un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos irregulares, se evidenció la existencia de un problema para conciliar las necesidades habitacionales y también de otros usos urbanos y su extensión sobre áreas rurales, sobre las que no estaba prevista este tipo de uso, ni esta intensidad.

En una primera aproximación, la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado tomó la decisión de realizar un taller para, en conjunto con distintos expertos, abordar la situación detectada. Con este objeto, y a pesar de la pandemia, en agosto de 2021 se realizó el "Taller Expansión habitacional en zonas rurales: causas, consecuencias y alternativas".

Durante el taller se escucharon las presentaciones de distintos actores como el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano; la Asociación de Municipios Rurales de la Región Metropolitana; la Asociación Chilena de Municipalidades; la Asociación de Municipalidades; el Colegio de Arquitectos de Chile; la Asociación de Directores de Obras de Chile ADOM; Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano; Ministerio de Agricultura, Asesor Legislativo Señor Andrés Meneses; Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Facultad de Derecho, Universidad Alberto Hurtado, Profesor Enrique Rajevic, material que está disponible en una compilación[3], y cada presentación en la página del Senado[4].

En dicha instancia, como Biblioteca del Congreso, se realizó una presentación que buscaba, por una parte, dar cuenta de las primeras preocupaciones expresadas en la discusión legislativas y por otra, informar del estado de la legislación nacional en la materia.

Primero se constataron algunas situaciones que daban cuenta de la realidad que estaba afectando las áreas rurales nacionales y que habían surgido de la discusión parlamentaria:

- La existencia de expansión de las ciudades sobre las áreas rurales al margen de los instrumentos de planificación territorial.
- La subdivisión para fines habitacionales u otros usos urbanos de suelos de alto valor silvoagropecuaria y/o ambiental.
- Una transformación de hecho del destino del suelo rural y su uso con destino habitacional, con distintas expresiones de ocupación.
- La existencia de externalidades producto de esta ocupación habitacional que deterioran la calidad de vida y la actividad rural.
- Particularmente, la preocupante realidad de asentamientos precarios en el área rural, que requiere de instrumentos para abordar la precariedad de los existentes e impedir su proliferación, con expresiones como cesión de derechos parciales en parcelas de 5.000 metros con destino habitacional, incluso segunda vivienda; lotes regularizados por el Decreto Ley 2.695 de 1979 sin urbanización.
- Finalmente, la utilización de lotes resultantes de parcelaciones de 5.000 metros cuadrados, para destino habitacional con problemas internos de convivencia, servicios básicos, accesibilidad, entre otros, con problemas de compatibilidad con la actividad rural.

Este diagnóstico es compartido por otros instrumentos que revisaron el escenario nacional y que dan cuenta de esta misma situación. Al respecto se revisaron los siguientes documentos:

a) La Política Nacional de Desarrollo Urbano[5], que señala:

- Ausencia de herramientas idóneas y de materias relevantes en los procesos de planificación territorial.
- Toma de decisiones fragmentadas en materia territorial.

1 Boletín N ° 11.540-14. Disponible en https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12056&prmBOLETIN=11540-14 (abril 2024)

2 Boletín N° 12.756-14

3 Disponible en https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=79979 (abril 2024)

4 Disponible en https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=197&tipo_comision=10 ; en la pestaña otras actividades, año 2021 (abril 2024)

5 Política Nacional de Desarrollo Urbano, 2014. Disponible en https://bcn.cl/3j9ca (abril 2024)

- Dispersión de facultades (en distintos servicios públicos).
- Instrumentos de Planificación Territorial con una cobertura territorial limitada, con atribuciones limitadas y sin la capacidad de ser integrales en su mirada sobre el territorio.
- La existencia de una gran cantidad de decisiones de inversión y desarrollo al margen de la planificación territorial en materia como inversión pública, desarrollo de infraestructura, localización de las viviendas, etc.

b) La Política Nacional del Desarrollo Rural[6], plantea que:

- Ausencia de enfoque territorial en las políticas públicas.
- Territorios rurales con bajos indicadores de desarrollo.
- Alta vulnerabilidad climática y ambiental en el territorio rural.
- Problemas financieros y técnicos en los municipios para abordar problemas del desarrollo rural.
- Disonancias y superposición de políticas públicas en el área rural.
- Políticas sectoriales centralizadas que no dan cuenta de realidad regional, y comunal

Otra fuente de diagnósticos fue el documento Estudios de Política Rural de la OCDE - Chile 2016[7], que señala:

- Evidencia gran cantidad de normas sobre el territorio, algunos casos con objetivos contrapuestos y contradictorios.
- La mayor parte de las competencias recaen en el MINVU.
- Existencia de mecanismos no permanentes para la coordinación, sin responsabilidades formales y de moderada eficacia.
- Mecanismos de expropiación del suelo expedita pero sólo para fines de infraestructura, no para otros problemas del territorio.
- Los límites urbanos no son respetados por distintos fenómenos de urbanización.
- Existen reglas para desarrollos de viviendas sociales a gran escala fuera de los límites de la planificación urbana.

Como resultado de este seminario es posible señalar las siguientes observaciones generales que se recogen de las presentaciones:

- Existe una ausencia de herramientas para abordar los problemas del área rural, tanto en su planificación como en su gestión.
- Los problemas dicen relación, tanto, con las herramientas, como, con las atribuciones y son particularmente evidentes para los municipios.
- Las respuestas disponibles son homogéneas y no consideran la multiplicidad de características de cada territorio.
- Existe una creciente presión por la ocupación del área rural, en distintas expresiones desde requerimientos habitacionales de alta densidad hasta ocupación por amenidad.
- Se han ocasionado problemas ambientales en el área rural, algunos de mucha urgencia como los relacionados con el acceso al agua. Hay un problema de sostenibilidad de las intervenciones que se están realizando.
- Se enfrenta un escenario actual de gran fragmentación del territorio amparado en las excepciones al artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y por distintas expresiones de informalidad.

En relación a los proyectos de Ley en estudio se señaló:

a) Sobre proyecto de ley que modifica Ley N° 20.234[8] de saneamiento y regularización de loteos, se planteó:

- Necesidad de que el proyecto aborde problemas de fondo que originan las situaciones de

6 Política Nacional de Desarrollo Rural, 2020. Disponible en https://bcn.cl/2hs1o (abril 2024)

7 Estudios de Política Rural de la OCDE – Chile, 2016. Disponible en https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Estudios-de-Poli%CC%81tica-Rural-Chile-OCDE.pdf (abril 2024)

8 Ley 20.234. Disponible en https://bcn.cl/2l0ts (abril 2024)

informalidad. Se hizo hincapié en el rol de la planificación territorial.
- Perfeccionamiento de las definiciones que establecen los límites entre lo permitido y lo prohibido en el área rural.
- Equilibrio entre las medidas de regularización y saneamiento con otras que den claras señales de que no se permitirán nuevas situaciones de informalidad.
- Fortalecimiento de los roles fiscalizadores de los órganos públicos en las distintas esferas de cumplimiento, normativo, legal, impositivo, entre otros.

b) Respecto de la Nueva Ley de Copropiedad Inmobiliaria[9].

- Las opiniones expresas de los invitados señalaron que la aplicación de esta norma en el área rural constituye una señal de que la ocupación habitacional en el área rural es una actividad permitida, lo que va en contrario de lo que se desea regular. Finalmente, la modificación de esta Ley se realizó sin incorporar las situaciones descritas en áreas rurales dado que corresponde a una naturaleza y contextos distintos a los que se encuentran en un área planificada y normada, al interior del límite urbano.

Principales normas que regulan el uso suelo rural

Una revisión de la legislación que regula los usos permitidos en el área rural destaca las siguientes normas como estructurantes en su uso:

a) Ley General Urbanismo y Construcciones[10]

Regula los Planes Reguladores Intercomunales/ Metropolitanos, que en particular en las áreas rurales establecen:

- Vialidad Estructurante.
- Las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal
- Las áreas de protección de recursos de valor natural, patrimonial y cultural.
- La subdivisión predial mínima en Planes Metropolitanos de Santiago, Valparaíso y Concepción.

En particular el artículo 55, expresamente prohíbe la generación de núcleos urbanos al margen de la planificación y establece casos excepcionales para urbanizar y/o subdividir en el área rural.

b) Decreto Ley 3.516 de 1980[11], cuyo objeto es:

- Regula la subdivisión del suelo.
- Establece una superficie mínima de 5.000 m2. Certificado por Servicio Agrícola y Ganadero.
- Establece excepciones para subdivisiones de menor superficie: fines públicos o sociales.
- Nulidad de actos en contravención a esta norma.
- Establece sanciones en caso de incumplimiento de sus principios.

c) Finalmente, el Decreto Ley 2.695 de 1979[12], mediante el cual:

- Permite regularizar dominio de predios rurales, pero no exige urbanización.
- Los tamaños prediales permitidos son una de las excepciones previstas en el DL 3.516 de 1980

Experiencias extranjeras

De la revisión de experiencias internacionales, se estudiaron los casos de Argentina (Buenos Aires), España y Australia (Nueva Gales del Sur)[13] destacándose como elementos relevantes las siguientes observaciones:

9 Ley 21.442. Disponible en https://bcn.cl/2zugi (abril 2024)

10 Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en https://bcn.cl/2f7k6 (abril 2024)

11 Decreto Ley 3.516 de 1980. Disponible en https://bcn.cl/2fabt (abril 2024)

12 Decreto Ley 2.695 de 1979. Disponible en https://bcn.cl/2f93e (abril 2024)

13 Legislación comparada sobre uso del suelo rural Convivencia entre los usos agrícolas y habitacionales, BCN, De la Paz Verónica. Disponible en https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=81202 (julio 2024)

- Los países estudiados distinguen distintos tipos de suelo rural y establecen exigencias diferenciadas para cada uno de ellos.
- Se establecen categorías de suelo rural protegido, no sujeto a la posibilidad de subdivisión.
- Se establecen exigencias específicas para desarrollos en el suelo rural relacionados con la protección medioambiental y social.
- Las normas tienen como objeto compatibilizar la mantención del carácter productivo del suelo rural mediante tamaño predial mínimo y/o a través de estudios que aseguren la mantención de su valor agrícola.
- El emplazamiento de vivienda en el área rural es excepcional, en general se acepta solo en zonas determinadas y requiere urbanización del suelo por el desarrollador además de autorizaciones específicas.

Nuevas iniciativas en estudio

Durante el año 2022, se revisaron dos iniciativas en este ámbito. Por una parte, el boletín N° 12.757-01[14] que modifica el Decreto Ley N° 3.516, sobre división de predios rústicos. Este proyecto planteaba, por una parte, que los predios rústicos ubicados fuera de los límites urbanos, o fuera de los límites de los planes intercomunales, debían tener cinco hectáreas, y por otra, la posibilidad de permitir una menor superficie para proyectos de vivienda social.

Esta iniciativa fue tramitada primero, en la Comisión de Agricultura, donde fue aprobada y posteriormente fue remitida a la Comisión de Vivienda. Allí la iniciativa fue ampliamente revisada y si bien se entendió el objetivo de la propuesta definida en post de la protección de los valores silvoagropecuarios en el área rural, se consideró que la adopción de una medida así, sin otras consideraciones provocaría un problema con relación a la demanda habitacional en el suelo rural.Finalmente, este proyecto fue rechazado tanto en la comisión como en la sala del Senado.

Por otra parte, en la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado se fusionaron varias iniciativas, boletines 14.605-14[15]; 15.214-14[16] y 15.215-14[17]. Las tres iniciativas buscan abordar la problemática que se suscita por el desarrollo de proyectos inmobiliarios, al margen de la planificación sin el proceso de cambio de uso del suelo, y con autorizaciones en que no explicita la finalidad última de la iniciativa.

En el primero de los proyectos señalados se propone regular la construcción de proyectos inmobiliarios en el área rural y mejorar la coordinación entre los organismos públicos intervinientes en este proceso. El segundo de estos proyectos corresponde a uno que aborda la misma problemática planteada y sugiere, por una parte, reconocer la situación de las actuales parcelaciones y el uso existente y por otra, regular las futuras parcelaciones de manera de evitar las externalidades negativas de este proceso. Finalmente, el tercer proyecto plantea cuatro aspectos centrales, el establecimiento de obligaciones a notarios y conservadores, requisitos para el destino habitacional en el área rural, la participación de los municipios en el proceso de cambio de uso de suelo, y obligaciones de información de las condiciones de los predios que comercializan a los desarrolladores inmobiliarios.

En el marco de la discusión de estos proyectos fusionados se recibieron en la Comisión una serie de invitados, alcaldes, del mundo académico, y al Ministro de Agricultura, Sr. Esteban Valenzuela. En este espacio se plantearon ejemplos del impacto que ha tenido el crecimiento urbano sobre el área rural en algunas comunas del país; por su parte desde el mundo académico, profesores Sres. Kay Bergamini y Pablo Guzmán, hicieron ver que la presión sobre el área rural será una constante, y que se debe considerar la relevancia de la planificación territorial y el cumplimiento de las herramientas existentes como un punto de partida, y además dieron cuenta que la diversidad territorial nacional debe ser considerada de manera que una nueva regulación también sea una oportunidad de desarrollo rural. Otro aspecto que relevaron es la necesidad de que se consideren todos los aspectos como por ejemplo el acceso al agua.

14 Boletín N° 12.757-01. Disponible en https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=13297&prmBOLETIN=12757-01 (abril 2024)

15 Boletín N° 14.605-14 Disponible en https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=14605-14 (abril 2024)

16 Boletín N°15.214-14. Disponible en https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15725&prmBOLETIN=15214-14 (abril 2024)

17 Boletín N° 15.215-14. Disponible en https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15726&prmBOLETIN=15215-14 (abril 2024)

Por su parte, el Ministro de Agricultura planteó que durante este periodo se adoptaron una serie de precisiones en la aplicación del DL 3.516 de 1980 cuyo objeto es evitar la proliferación de parcelaciones fuera del marco regulatorio vigente. Cabe mencionar que estas precisiones no estuvieron exentas de preocupación por parte de los senadores, tanto por la posibilidad de que existieran problemas de coordinación con otros órganos públicos como por el posible enlentecimiento del sistema.

A modo de observaciones

A la fecha, la discusión de este proyecto continúa abierta, se espera la pronta presentación de un proyecto de ley por parte del Ejecutivo que recoja la discusión que se ha llevado adelante en la comisión; la propia, en instancias interministeriales, y que proponga modificaciones a los distintos cuerpos legales involucrados para concretar un nuevo marco normativo.

En este ámbito se evidencias la falta de atribuciones de que dispone los legisladores para plantear proyectos de ley integrales, que entreguen atribuciones y recursos a los órganos públicos, cuestión sustancial para abordar el problema en comento, por lo que el desarrollo de un proyecto de esta naturaleza requiere de un trabajo conjunto con el poder ejecutivo y desde las distintas perspectivas ministeriales, lo que ha significado un proceso de trabajo que, se espera, prontamente comience su tramitación legislativa.

Desde el punto de vista del contenido se evidencia la complejidad del tema, en donde no existen respuestas únicas y tajantes que puedan solucionar los problemas existentes y construir un nuevo marco futuro, sino por el contrario se requiere de normas "quirúrgicas" en el sentido de su precisión, que cierren las brechas que permiten futuros incumplimientos e interpretaciones; que dispongan de herramientas para permitir el desarrollo y consolidación del mundo rural a la escala y características que territorialmente se definan -en un país diverso- con viviendas coherentes con esas definiciones, y que construyan la sostenibilidad necesaria entre las ciudades y los territorios que las rodean.

III. PARCELACIONES RURALES EN CHILE: HABITAR EN FORMA SOSTENIBLE EL TERRITORIO RURAL

Pablo Contrucci Lira
Secretario Ejecutivo de la
Comisión Interministerial de
Ciudad, Vivienda y Terriotiroio

El problema

El territorio rural chileno está sometido a un proceso quizás único en el mundo: se está subdividiendo en miles de parcelas individuales a partir de un marco normativo de excepción que data de comienzos de la década de los 70s', con el que se hace viable la subdivisión de predios rústicos, posibilitando de hecho la creación de zonas residenciales sin planificación ni regulación. Así, en las últimas décadas, los suelos rurales con capacidad silvoagropecuaria han sido reemplazados paulatinamente por un desarrollo inmobiliario rentable al margen de la planificación, lo que genera externalidades negativas tanto en el ámbito de la planificación urbana como en el de la gestión territorial, asociado a evidentes problemas ambientales y de sostenibilidad de la producción silvoagropecuaria, sin mecanismos que consigan mitigar y resolver los problemas creados.

El hecho de contar con pocos y débiles instrumentos normativos que operan casi siempre por excepcionalidad ha sido un fracaso o un vacío de la planificación urbana y territorial, lo que ha contribuido a la actual situación crítica. El sistema no ha sabido recoger, ni menos anteponerse a una transición urbano-rural natural y necesaria, con los consecuentes problemas que atentan contra la sustentabilidad de la actividad humana en el territorio, lo que afecta la calidad de vida de las comunidades, los suelos con capacidad silvoagropecuaria, un desarrollo económico sustentable y equitativo, y amenaza los ecosistemas. Tampoco ha logrado establecer la protección del medio ambiente necesaria para resguardar la biodiversidad y el correcto equilibrio entre la convivencia de los asentamientos humanos con el entorno natural, asumiendo la estrecha dependencia del primero sobre el último para la subsistencia y sustentabilidad futura.

El actual marco legal, si bien establece prohibiciones para evitar la destinación de las parcelas a fines ajenos a la explotación silvoagropecuaria, se ha utilizado bajo la ficción de que esos predios subdivididos continúan con fines agrícolas, ganaderos o forestales, aunque en realidad sus usos reales suelen ser de tipo habitacional. A través de esa ficción se ha abierto una ventana para subdividir y vender las llamadas parcelas a quienes buscan vivir en un entorno natural o para quienes el acceso a una vivienda urbana es inaccesible; en otros casos, es también una oportunidad para alcanzar el sueño de la segunda vivienda. La práctica de subdivisión de predios rústicos descrita permite una

amplia variedad de operaciones inmobiliarias de distinto género y escala, con expresiones tan diversas como diversos son los territorios en donde se desarrollan. Esta diversidad va desde lotes pequeños dispersos en entornos rurales para construir viviendas cerca de fuentes de trabajo agroindustriales, hasta subdivisiones con construcción simultánea de segundas viviendas de lujo, con equipamientos deportivos compartidos y administración centralizada bajo figuras de copropiedad, así como figuras más orientadas a la conservación, con parcelas en áreas de alto valor ambiental, especialmente en la zona austral del país. Otra situación muy distinta son los llamados "Loteos brujos" en áreas periurbanas, sobre los cuales a veces se instala una segunda operación ilícita, como es la venta de derechos que adquieren compradores incautos como único recurso para llegar a la vivienda propia.

Este crecimiento "urbano" inorgánico y no planificado trae consecuencias difíciles de revertir. Asumiendo esta realidad, hay un consenso en la sociedad en que se debe atender esta demanda con un marco legal adecuado que permita el desarrollo habitacional sustentable en el medio rural y proteja los suelos con capacidad silvoagropecuaria.

En octubre de 2022, el Servicio de Impuestos Internos (SII) informó a la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado que, durante el año 2021, se aprobaron 279.080 subdivisiones, mientras que en 2022 un total de 339.195, lo que representa un crecimiento en términos porcentuales del 21,5%. Es decir, estamos frente a un fenómeno que compromete una superficie equivalente a la superficie urbanizada en todo el territorio nacional y, sin embargo, se desarrolla al margen de toda planificación, con pobres niveles de control y mínimas exigencias formales.

La extensión de áreas urbanas mediante parcelaciones sucesivas no planificadas hace que cada parcela genere su propio sistema para funcionar, incluidos el sistema sanitario y el sistema vial, con la consecuente irracionalidad en el trazado urbano, carente de conexión y coherencia con la ciudad. El sistema completo queda al margen de la evaluación de impactos urbanísticos, ambientales y viales, así como de los impactos sobre la administración del territorio por parte de las municipalidades. El problema crece exponencialmente a medida que se acumulan parcelaciones en el territorio.

Al construir zonas habitacionales sin regulación, el proceso de consolidación es frágil, sin exigencias y dependiente de las posibilidades de una determinada comunidad para negociar y obtener los servicios. No lograrlo conlleva el peligro de un deterioro del hábitat que es difícil de manejar y revertir. Además, esta falta de planificación acrecienta la segregación socioespacial, pues los desarrollos inmobiliarios son en su mayoría parcelas de agrado para los grupos de más altos ingresos.

El sistema normativo ha dispuesto que fuera de los límites urbanos no puede existir desarrollo urbano, con mecanismos de excepción para manejar intervenciones aisladas de pequeña escala que se deban construir como complemento a una supuesta y exclusiva actividad silvoagropecuaria. De esta manera, no se ha evaluado ni mitigado el impacto acumulativo de miles de acciones independientes, de iniciativa privada que se diseminan en gran cantidad por el territorio.

En el ámbito rural no existe norma que posibilite segundas o primeras viviendas, salvo que correspondan a la vivienda del dueño o trabajadores de la explotación agrícola, a viviendas sociales de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, y a viviendas que complementen una actividad industrial.
En ausencia de una normativa que posibilite segundas o primeras viviendas ajenas a la agricultura y a la tipología de viviendas sociales o para complemento de actividad industrial, se han conformado parcelaciones residenciales, utilizando la combinación de dos facultades establecidas en cuerpos normativos distintos, y que no fueron diseñados con el fin de operar copulativamente para el fin que se les da: i) subdivisión mínima de 0.5 hectáreas -sin cambiar el destino silvoagropecuario de los predios- contemplada en el DL 3.516, y ii) la prerrogativa del dueño de una propiedad agrícola para levantar las viviendas del propietario de esta y sus trabajadores, contemplada en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Es así como parte de los desarrolladores han ajustado sus proyectos para vulnerar el citado Decreto Ley al subdividir terrenos rurales simulando que continúan teniendo fines agrícolas, ganaderos o forestales, aunque en realidad sus usos finales son de tipo habitacional. De esta forma, y según ha advertido la Contraloría General de la República, se configura un eventual fraude a la ley al ser utilizadas las disposiciones del DL 3.516 y de la normativa.

Con el objeto de contribuir a solucionar los problemas diagnosticados, los ministros reunidos en la Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) han estimado necesario presentar un proyecto de ley que mejore sustantivamente la situación actual. Para ello, durante 2023 la COMICIVYT organizó una serie de diálogos en regiones y en Santiago para generar una discusión amplia entre todos los actores.

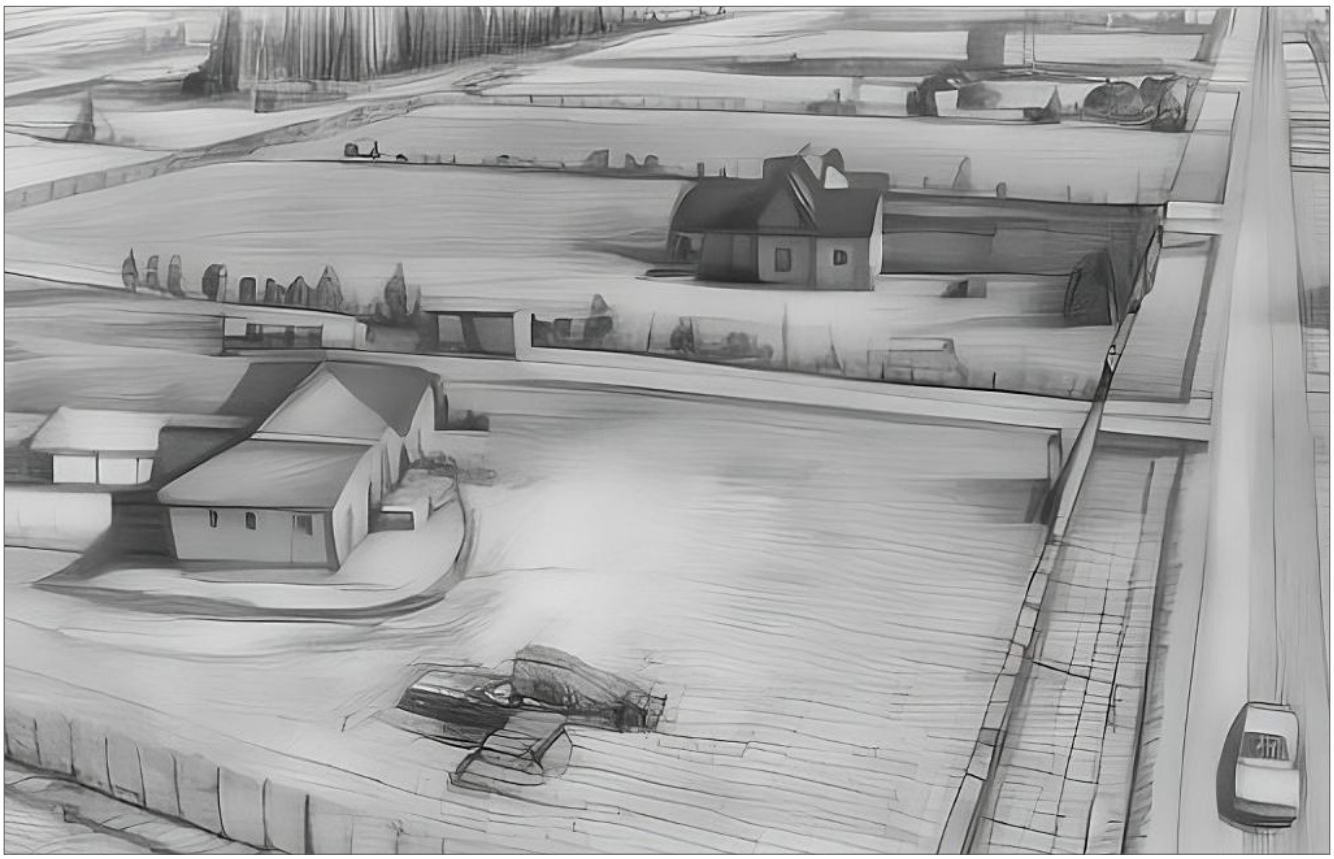
Principales ideas y propuestas surgidas en los diferentes foros

A continuación, se han recabado las principales ideas y propuestas surgidas en los foros que formaron parte del Diálogo "Habitar en Forma Sostenible el Territorio Rural" desarrollado por la COMICIVYT entre el 16 de junio y el 25 de agosto de 2023.

Sobre el nivel general sobre planificación y ordenamiento territorial general

- Pensar en Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) que se adecúen a las distintas realidades de la gradiente urbano-rural. Sin embargo, hay disenso respecto a utilizar los IPT actuales versus la creación de nuevos IPT ad-hoc. Algunas personas sugieren ampliar el ámbito de los PRI y de los PRC, dándoles mayores y mejores facultades.

- Se requiere posicionar al territorio rural como objeto de planificación y ordenamiento territorial, no solo la subdivisión predial o parcelación. Avanzar en consolidar un sistema de planificación más completo e integrado, con instrumentos y mecanismos que puedan hacerse cargo de los problemas, desafíos y oportunidades de los territorios rurales, de las zonas de interfase entre lo urbano y lo rural, y de los territorios que



trascienden los límites administrativos (cuencas hidrográficas, oasis, etc.), superando la dicotomía entre lo urbano y lo rural de nuestro actual sistema de planificación.

- Se necesitan instrumentos de planificación territorial pertinentes. Además de crear nuevos instrumentos de planificación, es necesario replantearse cómo funcionan hoy en día los instrumentos actuales y sus mecanismos de tramitación. Existe una ineficiente acción regulatoria de los instrumentos de planificación territorial (IPT); su proceso de elaboración e implementación es más lento que el desarrollo mismo de los territorios.

- Si bien existen tres políticas territoriales, estas no tienen una propuesta concreta de implementación. Existen instrumentos territoriales como los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y la zonificación costera, pero sin una visión estratégica e integrada en el territorio. La planificación del territorio no se logra analizando proyecto a proyecto; se debe trascender la lógica y escala de proyecto.

- Se requieren estadísticas actualizadas de la ocupación del territorio: urbano, rural, industrial, agrícola/forestal/ganadero, conservación, etc. La información existe, pero no se utiliza; por ejemplo, la caracterización agroecológica de suelos que levanta el Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN) podría ser fundamental para este diagnóstico y para la solución de la problemática. También es necesario considerar las transformaciones sociodemográficas nacionales.

- Avanzar en el reconocimiento de diversas "ruralidades" y profundizar el análisis de los distintos contextos locales, las comunidades y sus modos de vida rural, considerando las múltiples actividades productivas que se desarrollan en la ruralidad, que van más allá de la agricultura (considerar otras industrias y actividades productivas en los territorios rurales, tales como la industria del turismo sustentable, los nuevos desarrollos mineros y energéticos, las nuevas infraestructuras de movilidad y transporte, entre otras).

- Necesidad de considerar el efecto acumulativo de las subdivisiones y desarrollo habitacional. No tratar igual al proyecto que se suma a otros tantos; poner límites.

Hallazgos y propuestas de nivel general a considerar para el Proyecto de Ley de parcelaciones:

- Considerar las Áreas de Desarrollo Indígena.

- En cuanto se reconoce el destino habitacional de las subdivisiones, no se deben autorizar en zonas de riesgo, pendientes, inundables, etc.

- Modelo de desarrollo diferenciado para distintos casos, los cuales debieran ser destinos generales considerados por IPT: segunda vivienda, extensión urbana, actividades productivas e infraestructura (caletas, turismo, agro, aserraderos), Viviendas para familias campesinas (parientes), con diferencias en tamaño mínimo.

- Las tensiones por la demanda de suelo en los territorios rurales no responden solamente a la "competencia" entre los usos agropecuarios y los habitacionales (asociados estos últimos al fenómeno de las parcelaciones y subdivisiones rurales); existe competencia también con otros usos, como el energético, por ejemplo.

- Transitoriedad que asuma diversos estados de consolidación de las parcelaciones Convendría hacer una caracterización de la casuística, por ejemplo:

  - Plano de parcelación solo certificado por el SAG.
  - Lo anterior, más inscripción del plano en el Conservador de Bienes Raíces a nombre del desarrollador.
  - Lo anterior, con parte de las parcelas ya vendidas a terceros e inscritas a nombre de terceros.
  - Lo anterior, con parte de las parcelas construidas.
  - Lo anterior, con parte de las edificaciones con permiso de edificación.
  - Los casos que hayan obtenido Informe de Factibilidad para Construir (IFC) para el art.55.

- Caracterizar los modelos de negocios que hay detrás de parcelaciones.

- Precisar y respaldar con datos las tendencias y demandas por habitar en territorios rurales; cuántas responden a un déficit de vivienda urbana o al alza del precio de suelo urbano; cuántas corresponden a familias que se dedican a la agricultura campesina; cuántas se dedican a otras actividades productivas como el turismo, la ganadería, lo forestal; cuántas responden al interés de las personas de acercarse a la naturaleza en búsqueda de esparcimiento, calidad de vida y salud; cuántas a nuevas tendencias de envejecimiento de la población; cuántas a especulación inmobiliaria con el precio del suelo sin una demanda específica identificada, entre otras posibilidades. Se requiere un levantamiento de la demanda por habitar en la ruralidad en forma permanente y en forma esporádica, considerando no solo las parcelas, sino también otros formatos (caseríos, tomas, villorrios).

- Entender las limitaciones de las leyes de alcance nacional. A nivel nacional se debieran establecer principios generales (con base en las políticas territoriales vigentes en Chile), pero es relevante que la definición de la visión y estrategia de cada territorio se haga a nivel local y regional, desde los municipios y gobiernos regionales. En este sentido, los IPT debieran poder crear usos de suelo y dimensionar la subdivisión conforme a criterios regionales.

Propuestas concretas a desarrollar en el Proyecto de Ley:

Las propuestas se han agrupado temáticamente, sin orden de importancia o de mayor o menor presencia entre los documentos elaborados durante los foros.

Nuevas disposiciones legales:

- Nuevas condiciones en el DL 3.516 deben ser competitivas con las que se pongan en el artículo 55 bis, si no, los desarrolladores tenderán a usar el DL 3.516 como se ha hecho hasta ahora. La modificación que se está proponiendo al DL 3.516 no resuelve el problema porque mantiene la norma de excepción, permite una parcela de 2 hectáreas; esto puede producir una elitización de los proyectos, usando de manera inadecuada el mecanismo para subdividir campos con el objeto de construir viviendas.

- Expropiación o altas multas si hay transgresión de normas (como el modelo español).

- Se debe considerar que la resolución de Calificación Ambiental (RCA) obtenidas de alguna manera validan la construcción de viviendas / asegurar la exigibilidad de Evaluación Ambiental para proyectos que contemplen más de 80 viviendas (o cuando sumados a otro contiguo enteren 80 viviendas, y cuando se sitúen próximos a un área protegida).

Sobre la diversidad territorial y descentralización:

- La solución de 2 hectáreas no debiera ser para todo Chile; debe depender del área geográfica y sus condicionantes, el número de desarrollos ya existentes y debiera estar regulada por la planificación local o regional (PRC o PRI).

- Considerar diferencia entre zona periurbana y zona rural, gradiente urbano-rural en la subdivisión predial mínima; el número de hectáreas de subdivisión predial mínima debiera variar conforme a la actividad que se desarrolle, al distanciamiento respecto de los núcleos urbanos y sus servicios, entre otros factores a considerar. Esto podría ser una facultad de los Instrumentos de Planificación Territorial.

Instrumentos de Planificación Territorial:

- La respuesta al problema se inicia con la modificación del DL 3.516 y la LGUC en su artículo 55. Pero debe considerar diversos aspectos que escapan a esos dos cuerpos legales y que podrían ser regulados desde los Instrumentos de Planificación Territorial, si se les da la facultad. Y debe considerar los diversos niveles de la planificación territorial, desde los planes reguladores hasta los nuevos Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) y los diversos actores, desde los municipios hasta los gobiernos regionales y el Gobierno Nacional.

- La localización de conjuntos residenciales rurales debe estar contenida en los Instrumentos de Planificación Territorial; no se debiera dejar al mercado y ser analizada proyecto a proyecto.

- Contemplar que los Planes Reguladores Intercomunales o Planes Reguladores Comunales puedan definir núcleos o villorrios rurales. La alternativa no debiera ser exclusivamente los "conjuntos habitacionales rurales," que parecen estar respondiendo a la demanda de segunda vivienda, más que a otras formas de habitar lo rural.

Nuevas obligaciones del desarrollador:

- El desarrollador debe entregar estudio de riesgos y comunicarlo a compradores.
- Relevar la identidad y el patrimonio cultural de la zona, incluido el paisaje, a los compradores.

Tratamiento tributario:

- Se requiere un tratamiento tributario específico que, por una parte, grave el cambio de suelo de agrícola o simplemente silvestre al destino residencial y, por otra parte, desacople los estímulos existentes para el suelo y la actividad agrícola respecto de la actividad inmobiliaria.
- ¿Ley de Transparencia del Mercado del Suelo?: impuesto a la plusvalía podría considerar parcelaciones bajo el artículo 55 bis como cambio de uso de rural a urbano para los efectos de la Ley de Transparencia del Mercado del Suelo (que establece un impuesto del 10% sobre el mayor valor en la primera venta después del cambio).
- Inhibir renta presunta agrícola cuando hay subdivisiones simultáneas o habitualidad.
- Clasificar las propiedades generadas por loteos residenciales en la serie no agrícola del Servicio de Impuestos Internos para efectos del avalúo fiscal y las contribuciones de bienes raíces, de manera automática a partir de la detección de un precio de transacción superior al que se justifica por la renta agrícola del suelo.
- Considerar medidas de fomento silvoagropecuario, tributarias u otras.

De la organización de las comunidades:

- Reforzar el rol de la organización social en los proyectos de subdivisión para fines habitacionales.
- Que el Reglamento Interno incluya normas de respeto a la actividad agrícola circundante y a sus prácticas.
- Contemplar las fórmulas de cooperativa para los propietarios.

De otras instituciones del Estado:

- Catastro y registro nacional único
- Obligar a Conservadores a entregar información ordenada sobre parcelaciones inscritas v/s atenuar las exigencias del proyecto para los Notarios (simplificar ese aspecto).
- Solicitar a DOM rurales permisos de edificación en lotes de entre 5.000 y 10.000 m2 para generar catastro.

De la configuración de los proyectos residenciales:

- Reducir la franja libre de vegetación y de protección ante incendios de “300” metros (ejemplo, un lote de 5.000 m2 tiene 100m x 50m, o variación).
- Incorporar la exigencia de un distanciamiento, área de influencia o de amortiguación cuando uno de estos conjuntos se emplaza colindante a Áreas Silvestres Protegidas, Parques Nacionales, Santuarios de la Naturaleza o área con alto valor natural.
- Hay coincidencia con la propuesta que ya está en el Proyecto de Ley que dispone la concentración de las viviendas y la reserva de un porcentaje del suelo subdividido para usos complementarios y para uso agrícola o de conservación.

Proyecto de Ley

Con base en los resultados sistematizados de los diálogos que impulsó la COMICIVYT durante 2023, se ha elaborado un borrador de Proyecto de Ley en virtud del cual se abordan tres cuerpos legales mediante modificaciones que tributan al objetivo general y principal de modernizar y racionalizar el sistema de planificación territorial, dotando a la Administración de mayores y mejores herramientas para reaccionar de manera eficaz ante el fenómeno emergente de proliferación de parcelaciones rurales mediante la planificación oportuna, certeza en la aplicación de sus disposiciones, y gestión adecuada del territorio, en miras de la satisfacción de necesidades urgentes de la población.

A) En la Ley General de Urbanismo y Construcciones:

1. Se interviene el artículo 55 para precisar la autorización de Minagri y los Informes favorables de MINVU y SAG. También se precisa el contenido de los informes favorables antes señalados. Se sustrae la vivienda del propietario y sus trabajadores de lo siempre admitido, agregándola a las excepciones condicionadas a la autorización de Minagri y a los Informes favorables de MINVU y SAG. Se incorpora dentro de las excepciones condicionadas a la autorización de Minagri y a los Informes favorables de MINVU y SAG las parcelas de uso residencial.

2. Se incorpora un nuevo artículo, 55 Bis, en el que se regulan especialmente las parcelas de uso residencial. Para esto, se crea la figura de los Conjuntos Residenciales Rurales, donde podrá construirse una vivienda unifamiliar por predio resultante, en la medida en que parte de la superficie de estos sea mantenida con fines silvoagropecuarios, de conservación, preservación y/o restauración ambiental, cumpliéndose con nuevas condiciones copulativamente. Estas nuevas condiciones se refieren a estándares de servicios básicos, accesibilidad, convivencia, configuración física de las parcelas y de procedimientos con el objeto de mitigar el impacto ambiental y de gestión territorial que provoquen las nuevas parcelaciones.

3. Se introduce un nuevo artículo, 55 Ter, que establece una nueva condición para obtener la autorización e informe favorable a que alude el artículo 55 de esta Ley. Para esto, el titular del proyecto de Conjunto Residencial Rural deberá presentar a evaluación conjuntamente el proyecto de subdivisión, de edificaciones y las demás obras e instalaciones que se proyecten, de acuerdo con las normas que señale la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

4. Se introduce un artículo 55 Quáter con nuevas condiciones para que las Direcciones de Obras Municipales aprueben la subdivisión y otorguen el permiso para las obras de habilitación del Conjunto, si este cumple con los requisitos dispuestos en el presente artículo y cuenta con las autorizaciones e informes señalados en los artículos 55 y 55 Bis de esta ley, debiendo velar por la correspondencia entre el proyecto autorizado y aquel que se presenta ante dicha Dirección.

5. Se introduce un nuevo artículo 55 Quinquies que indica que todos los propietarios de los predios resultantes de la subdivisión deberán dar cumplimiento a las restricciones, prohibiciones y obligaciones que establezcan el Reglamento Interno, el Plan de Monitoreo, las servidumbres recíprocas y/o el contrato constitutivo del derecho real de conservación, en caso que corresponda, entre otras exigencias y condiciones de manera tal de asegurar una buena convivencia y administración de las nuevas parcelaciones.

6. Se agrega un nuevo Artículo 138 que establece que será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo, el propietario, loteador o urbanizador que realice cualquiera clase de actos o contratos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio, tales como ventas, promesas de venta, reservas de sitios, adjudicaciones en lote o constitución de comunidades o sociedades tendientes a la formación de nuevas poblaciones, en contravención a lo dispuesto en el presente párrafo. Asimismo, en el evento que se produzcan cualquiera de las infracciones anteriormente señaladas, se presumirá legalmente la responsabilidad del autor del daño ambiental causado.

7. Se agrega un nuevo Artículo 138 Bis que instruye que las personas naturales o jurídicas que tengan por giro la actividad inmobiliaria o aquellas que construyan o encarguen construir bienes raíces destinados a viviendas, locales comerciales u oficinas, que no cuenten con recepción definitiva, o que desarrollen Conjuntos Residenciales Rurales, y que celebren contratos de promesa de compraventa en los cuales el promitente comprador entregue todo o parte del precio del bien raíz, deberán otorgarlos mediante instrumentos privados autorizados ante notario y caucionarlos mediante póliza de seguro o boleta bancaria, aceptada por el promitente comprador.

8. Finalmente, se modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su artículo 34 para que diga que los Instrumentos de Planificación Territorial podrán, entre otras materias, establecer los usos de suelo y la superficie predial mínima para los efectos de la aplicación del artículo 55 de la Ley.

B) Decreto Ley 3.516

Complementariamente y con un criterio de coherencia, se modifica el Decreto Ley 3.516 con nuevos requisitos para la subdivisión predial mínima rústica diferenciándola de los conjuntos habitacionales rurales. Para esto establece que:

- Se aumenta la subdivisión predial mínima a 2 hectáreas (salvo artículo 55bis LGUC).

- Se restringe la facultad de los notarios para autorizar las escrituras y de los conservadores de bienes raíces para inscribir títulos que directa o indirectamente pudieren implicar el establecimiento de parcelaciones residenciales (propuesta del Senado).

- Se incrementan las multas al 200% del avalúo del predio subdividido por infracciones.

- Cuando hay presencia de bosque nativo, el titular deberá presentar un Plan de Manejo aprobado.

- Se incorpora facultad de fiscalización (además de MINVU, SAG y Municipalidades), a las Direcciones Regionales de Vialidad, y a la Superintendencia de Medio Ambiente.

C) Ley Orgánica del SAG

Finalmente, se modifica la Ley Orgánica del SAG introduciendo la caducidad de tres años para la certificación (aprobación) de las Subdivisiones, cuando estas no han sido inscritas en el Conservador de Bienes Raíces en ese lapso.

IV. EL DILEMA DE LA TIERRA. APUNTES SOBRE EL FENÓMENO DE LA PARCELACIÓN RURAL

Sebastián Gray Avins
Arquitecto

El fenómeno de las parcelaciones rurales crece de manera explosiva, amenazando con la atomización de buena parte del territorio fértil del país y con adversas consecuencias sociales, económicas y medioambientales. Estas parcelaciones son urbanizaciones encubiertas y, con ellas, se ha desatado un conflicto en el que se contrapone la obligación del Estado de proteger la integridad del territorio mediante una adecuada planificación integral y de largo plazo, con quienes promueven el lucrativo negocio de subdividir suelo agrícola o bosques para ofrecer el sueño de habitar en medio de la naturaleza, lejos de la gran ciudad y con las comodidades de la vida moderna. Se trata de un problema de diversas vertientes: por una parte, la necesidad de establecer una institucionalidad para la planificación territorial integral, y, por otra parte, la necesidad también urgente de mejorar el prestigio de nuestras ciudades, las condiciones de vida en el interior de ellas, en un momento de la historia en que es posible imaginar vivir cómodamente en casi cualquier rincón del planeta.

En cualquier caso, el concepto de fondo es "planificación", una cuestión evidente en el ámbito urbano y que debe ser llevada a una escala mayor, territorial, medioambiental y paisajística. Es posible lograr el asentamiento de nuevas comunidades en territorios de vocación rural, incluso satisfaciendo aspiraciones propias de la vida contemporánea, pero siguiendo estrictas reglas que prevengan los problemas asociados a una ocupación espontánea, desordenada y sin fines productivos. El problema más evidente es la degradación medioambiental, donde la deforestación, la erosión del suelo, la pérdida de biodiversidad, las redes de caminos y la disposición de residuos (alcantarillado y basura) alteran los ecosistemas locales, afectando la disponibilidad y calidad del agua. La pérdida de tierras agrícolas también afecta a comunidades rurales que pueden verse desplazadas, desintegradas, obligadas a abandonar sus prácticas tradicionales.
Esta interrupción de los medios de vida y el patrimonio cultural puede conducir a desigualdades sociales y económicas por los perjuicios medioambientales y paisajísticos, sumadas a aquellos obvios impactos por la pérdida de productividad agrícola. En el otro extremo del fenómeno, es necesario mejorar las expectativas de la vida urbana, sus condiciones medioambientales y paisajísticas, la promoción de la agricultura urbana, de corredores ecológicos urbanos y todas aquellas iniciativas que hagan más sano, productivo y gratificante habitar nuestras ciudades.

Estos dilemas son multifacéticos y tienen consecuencias de largo plazo. Equilibrar el desarrollo de asentamientos humanos (metrópolis incluidas) con la preservación de recursos rurales es crucial para un crecimiento sostenible y equitativo. Por el contrario, no abordar el problema es, literalmente, rematar el país al mejor postor.

El espíritu de la época

La reciente ola de parcelaciones rurales en Chile, desde el valle de Azapa hasta la Patagonia, es un fenómeno que pone en evidencia algunos de los mayores conflictos de nuestra época: la crisis climática planetaria, con una urgencia por escapar de la ciudad, encontrar refugio en la naturaleza, también por apropiarse y capitalizar un trozo de naturaleza amenazada que será cada vez más escaso y valioso; una crisis del modelo cultural y de desarrollo económico global (el conflicto entre desarrollo económico y gobernabilidad, cultura, conservación natural y sostenibilidad medioambiental), una crisis de la vida urbana, en una época de inmensas conurbaciones y megalópolis; y una crisis específica del modelo de vida chileno: modelo político, de cultura cívica, de desarrollo económico, de desarrollo urbano y territorial; el conflicto entre un modelo capitalista ultraliberal—el notorio "experimento chileno" que, si bien ha generado riqueza, ha abjurado de la regulación y el control, profundizando la desigualdad y degradando ambientalmente nuestras ciudades, haciéndolas conflictivas e ingratas—y el deber de planificación territorial (o planificación en general) por parte del Estado.

Antes de pretender contener el problema de una urbanización rural descontrolada, es necesario preguntarse por las razones del apetito de un segmento de la sociedad por un modelo idealizado de vida agreste, pero con todas las comodidades de la vida urbana, que configura la demanda por estas parcelaciones y que alimenta el negocio desregulado. No podemos contener el problema sin comprender su demanda. También es necesario preguntarse por la eficacia de la institucionalidad existente que ha permitido estos excesos.

El sueño de vivir "lejos de la bulla" se ha venido gestando por generaciones; en principio, dentro de la lógica de la vivienda suburbana y de la segunda vivienda, para escapar de la rutina citadina, y hoy como una alternativa radical a una vida urbana considerada poco atractiva o, incluso, perjudicial. Se trata de un modelo que apela a un concepto abstracto de "libertad" y contacto con la naturaleza que aparentemente no podría encontrarse en la ciudad; más bien reniega de ella, por razones que deben ser analizadas tanto en un contexto global como local.

En el contexto global, por décadas ha existido el anhelo de reproducción del "sueño americano" (estadounidense) del suburbio poco denso y rodeado de vegetación -a su vez inspirado en la "ciudad jardín" de inicios del siglo 20, alternativa "higiénica" y redentora de los dolores de las ciudades industrializadas desde el siglo previo, densas, segregadas y muy contaminadas— donde la autonomía y la libertad dependen de la posesión de un automóvil y conexión a las redes civilizadoras de comunicación, energía y saneamiento. Junto con el sueño de la vida suburbana, ha existido también por largo tiempo y por similares motivos, como se ha dicho, una cultura de la segunda vivienda, una casa para las merecidas vacaciones como un componente de un derecho social y económico conquistado.

También hay que encontrar razones para querer escapar de la ciudad en la acelerada urbanización del planeta y sus efectos en la calidad de vida y sus expectativas. Estamos en plena transición histórica, abandonando un orden mundial atávico -el de la ruralidad versus la urbanidad— con consecuencias insospechadas. Si en 1950 el 30% de la población mundial era urbana, en 2007 la población urbana del planeta superó a la rural por primera vez en la historia y se calcula que en 2050 dos tercios de la población mundial vivirán en ciudades. La Humanidad ha ingresado, pues, a una inédita "Era Urbana", en que la mayor parte de la población habita asentamientos densos; en parte inmensas conurbaciones (se estima que el área de Guangzhou-Shenzhen, en China, contiene más de 50 millones de habitantes) y en otros casos, diversas megalópolis que ya superan los 20 millones de habitantes, todo esto mientras el mundo rural pierde población y trascendencia cultural.

Con este proceso de urbanización planetaria culmina un complejo fenómeno de migración del campo a la ciudad que se originó a mediados del siglo 19 con la Revolución Industrial en el mundo occidental (debido a la concentración del empleo obrero, de servicios y oportunidades en centros poblados y la rápida expansión de los medios de transporte y comunicación) y también con una nueva era de hegemonía política sobre vastos territorios y la instauración de los ideales filosóficos de la Ilustración; los conceptos de democracia, equidad, dignidad y

libertad individual. Las consecuencias de este nuevo orden político y económico fueron extraordinarias, configurando conceptualmente la nación moderna con su idea de territorio y de ciudad radiante.

Véanse las fechas: casi al mismo tiempo, con el advenimiento de una geopolítica global, las primeras democracias modernas y la Revolución Industrial, innumerables ciudades de aspecto medieval decidieron emprender reformas radicales, entre cuyas operaciones más notables y polémicas estuvo demoler los muros de la ciudad, inaugurando una nueva era de libertad expresada tanto espacial como simbólicamente. En todos estos casos, colabora la tecnología del transporte: es por esas mismas fechas, hacia mediados del siglo 19, que comienza a expandirse el tendido del ferrocarril, alterando la percepción del territorio, su escala, su extensión, sus distancias.

La utopía, siempre abstracta, ahora se hace realidad. Caso ejemplar, acaso el más influyente en el imaginario urbanístico moderno, es la reforma de París a partir de 1852, obra del intendente Haussmann bajo las órdenes de Napoleón III, que si bien no opera sobre los muros de la ciudad (desaparecidos un siglo antes por Luis XIV para remplazarlos por los primeros bulevares o paseos arbolados), sí cambia radicalmente la fisonomía y el carácter laberíntico de la ciudad medieval al superponer sobre ella una trama de monumentales perspectivas bordeadas de frondosos árboles; algunas de ellas alcanzando el infinito o el "más allá", que es la metáfora de los Campos Elíseos; aunque es necesario reconocer que estas operaciones configuran el primer impulso hacia una ciudad deliberadamente segregada, tanto por el desplazamiento de la población de aquellas antiguas zonas arrasadas por un plan totalitario, como a partir de la masificación del ascensor mecánico en la misma época, invento que terminó con la integración social que hasta entonces existía de forma natural en función de la altura edificada.

Otro precedente importante es la reforma de Viena, capital del imperio Austro-Húngaro, a partir de 1857, operación inmobiliaria liderada por el propio Francisco José I, consistente en la demolición de los muros y bastiones del siglo 13 y el consiguiente loteo de los nuevos terrenos anexados, con lo cual se financió la construcción de una serie de magníficos edificios públicos, además de numerosos palacios privados, emplazados en un nuevo y amplio bulevar, la célebre Ringstrasse. Un tercer caso influyente es el 'ensanche' o ampliación de Barcelona, cuyos muros medievales se derribaron a partir de 1854, iniciando una gigantesca urbanización del territorio aledaño según los lineamientos del arquitecto Cerdá, con un diseño higienista y racional, repitiendo una trama abstracta e ilimitada, como las de Manhattan o Washington DC que habían servido de modelo político y cultural.

Esta nueva constitución urbana permitió concebir la expansión de la ciudad sin límites de espacio o tiempo. La reproducción de una trama ad infinitum, incluso pasando por encima de accidentes geográficos; nuevos medios de transporte público, nuevos materiales y tecnologías constructivas, y nuevas formas de organización política y social, hicieron que ciudades de todo el mundo crecieran explosivamente a partir de entonces, trastornando la correlación de escalas que hasta entonces había existido con armonía entre lo habitable y lo inconmensurable, entre el espacio público asignado a la convivencia o al transporte, las condiciones de accesibilidad y movilidad. Esta doctrina del desarrollo "moderno" llegó a su máxima expresión en la segunda mitad del siglo 20, con la llamada "renovación urbana" de la posguerra en Europa y Norteamérica, modelo replicado en todo el planeta y que promovió la expansión de la mancha urbana, la segregación social y de usos de suelo, la hiper-densidad y la hiper-altura, teniendo como protagonista el imperio del automóvil por sobre el espacio público para el cuerpo humano.

Hoy examinamos las consecuencias de este fenómeno en nuestra calidad de vida y las acciones necesarias para corregir o revertir algunas de ellas. No es casual que en esta época de crisis de habitabilidad urbana se venga gestando ya, con gran energía política y popularidad en algunas de las grandes metrópolis del mundo, un fuerte movimiento reactivo, incorporando los nuevos conceptos de "Smart Growth", "urbanismo ecológico" y "urbanismo táctico", entre otros; reclamando el espacio entregado durante más de un siglo en exclusividad a los medios de transporte motorizado, para devolverlo al uso del peatón como principal sujeto urbano, y ponerlo al servicio de formas diversas de movilidad, así como al principio superior de la defensa y promoción de la escala del barrio y la integración social.

Entre los modelos más influyentes de este nuevo paradigma se encuentran los de las mismas ciudades que revolucionaron el urbanismo en el siglo 19: el actual plan piloto de las supermanzanas de Barcelona (una reorganización de la trama vial, limitando las vías desplazadoras, que permite convertir conjuntos de manzanas en apacibles micro-barrios); el postulado de "la ciudad del cuarto de hora" de la alcaldía de París, en que todos los servicios, tanto públicos como privados, se encuentren a menos de 15 minutos a pie o en bicicleta, con el objeto de mejorar la cohesión social de los residentes y la transformación ecológica de la ciudad; y las intervenciones de urbanismo táctico en el espacio público de la ciudad de Nueva York, donde las autoridades han erradicado el automóvil de algunos de las encrucijadas viales más significativas para ser entregados al uso peatonal y de esparcimiento. Son muchas las ciudades del mundo, Santiago incluido, que han seguido el ejemplo de estas estrategias y transformaciones, fundamentalmente al nivel de la calle, quitando espacio al automóvil (en algunos casos erradicándolo), promoviendo el uso de transporte público, aumentando las superficies caminables, haciendo mejoras medioambientales sustanciales gracias a la vegetación y la sombra, mejorando equipamiento y servicios.

Esta transición también coincide con la reciente toma de conciencia colectiva de la evidencia de la crisis climática y sus aciagas consecuencias, incorporadas en las agendas políticas y económicas de todas las naciones del mundo. La crisis climática hace poner en duda la capacidad de las ciudades, especialmente las de gran extensión y densidad, de resistir sus efectos más obvios (aumento de la temperatura, escasez de agua, pérdida de áreas verdes, dificultades de abastecimiento y encarecimiento de la gestión urbana en general) o siquiera ser capaces de preverlos de manera oportuna y eficaz. De todos los problemas previsibles, el de la escasez de agua parece ser el más urgente y dramático; en 2018, Ciudad del Cabo, en Sudáfrica, fue la primera ciudad importante del mundo en anunciar que quedaría sin agua; emergencia evitada en el último momento gracias a extraordinarias restricciones en el consumo y la irrigación, que de todos modos tuvieron impactos económicos permanentes. Santiago y otras áreas metropolitanas y ciudades chilenas ya sufren la progresiva escasez de agua y se acerca cada vez más el fantasma del racionamiento, mientras se debate la necesidad de invertir en sistemas de desalación a gran escala como los que ya ocupan la gran minería local y otros países en latitudes desérticas. No es el único ejemplo; varias ciudades europeas enfrentan la peor sequía de su historia y las autoridades imponen medidas de emergencia. Es posible que los temores a las condiciones de vida en las grandes urbes bajo los efectos de la crisis climática, entre otros factores de bienestar, anime a una parte de la población a aspirar a una vida agreste, sobre todo situada en latitudes donde los efectos de la crisis climática no son evidentes aún y tomarán un mayor tiempo en manifestarse. Las consecuencias inmediatas de estas percepciones son sobre todo económicas: los territorios resilientes, supuestamente inmunes a la catástrofe, se vuelven cada vez más escasos, más apetecidos y más valiosos.

En el contexto local, la idea de la segunda vivienda ha estado presente en el imaginario de la clase media chilena desde su consolidación, a mediados del siglo 20, y coincidiendo con el establecimiento de una cultura del descanso asociada a las leyes laborales logradas en el mismo período y a la expansión de los medios de transporte hacia lugares de gran importancia natural y paisajística, dedicados específicamente al turismo y al ocio. Es la época del desarrollo de los balnearios marítimos, cuyos ejemplos precursores son Cartagena y Las Cruces, ambos gracias a la llegada del ferrocarril en 1921; también Pichilemu con el ferrocarril en 1926, y una sucesión de poblados planificados sobre el Litoral Central que fueron muy pronto accesibles gracias a la popularización del automóvil.

A partir de 1980 ocurre el fenómeno de las parcelaciones rurales, autorizadas por el Decreto Ley N°3.516, cuyo objetivo original era permitir un cierto grado de capitalización para pequeños agricultores, pero que fue rápidamente desvirtuado por las fuerzas del mercado inmobiliario y una laxitud en el cumplimiento de las leyes, en un escenario de demanda de "parcelas de agrado" y segundas viviendas, como se ha postulado; fenómeno cuyas consecuencias administrativas intentamos contener hoy.

Al respecto, vale la pena examinar un texto de César Ladrón de Guevara, abogado y profesor del Instituto de Geografía UC, presentado como ponencia al V Congreso de Derecho Forestal y Ambiental en Santiago en noviembre de 2012[1] . Es un escrito contingente, que resume la génesis jurídica de este problema y aporta algunos elementos para su análisis y posible solución. He aquí un párrafo ejemplar:

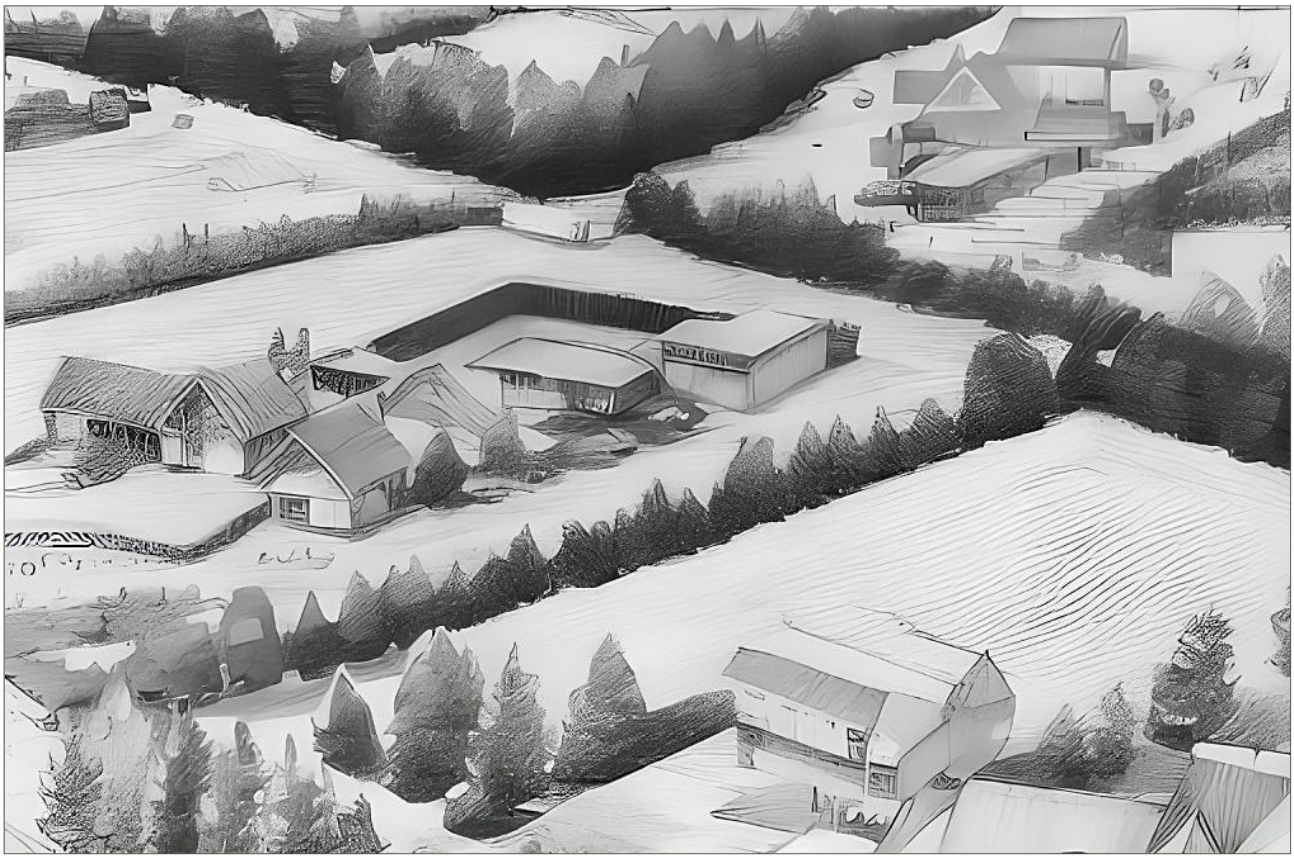
> "Creemos que hay pocos casos tan evidentes de fraude a la ley en nuestra legislación como la que se da con la aplicación práctica del D.L. 3516: ha permitido subdividir el espacio rural, eludiendo impunemente las exigencias de los arts. 55 y 56 de la LGUC; ha ejercido presiones y generado transformaciones no planificadas en el espacio rural de tradición agrícola, ganadera o forestal, con alcances de diverso orden; ha permitido crear espacios residenciales por la vía de consolidar espacios periurbanos sin que hayan sido pensados como tales, generando una serie de impactos en materia de uso del suelo; ha privado al país de miles de valiosas hectáreas de tierras agrícolas que con toda seguridad nunca serán recuperadas para dicha actividad; ha permitido a muchos loteadores de proyectos potencialmente residenciales ahorrarse el costo de la urbanización. Al poder subdividirse en cualquier sector rural, ha generado la formación de núcleos semiurbanos al margen de toda planificación urbana regional, los que al consolidarse presionan a las autoridades para que los doten de servicios básicos que el loteador no proporcionó. [...] Inexplicablemente, la labor fiscalizadora que debió haber velado por la correcta aplicación de esta normativa, confiada a instituciones expresamente individualizadas en el texto del Decreto, ha sido nula."

La realidad es que Chile es un país donde el 90% de la población vive en asentamientos urbanos. La calidad de la vida urbana, la satisfacción de las aspiraciones físicas, anímicas y políticas; el bienestar y el orgullo cívico, se vuelven conceptos cruciales a la hora de intentar contener la migración desde la ciudad. Para hacer las cosas más complejas, Chile es uno de aquellos pocos países donde la mayor parte de la población (8 millones de habitantes o 40% en nuestro caso) está concentrada en una única metrópolis, que por su condición extraordinaria consume buena parte de los recursos y la atención de la sociedad y el Estado, pero que no está obligada a competir en prestigio ni orgullo cívico con otras ciudades nacionales (como sí ocurre en Colombia, Ecuador, Brasil, por nombrar ejemplos vecinos) y que de por sí sufre los problemas de habitabilidad y gestión inherentes a su tamaño, además de históricos obstáculos en términos de gobernanza: en el caso de la Región Metropolitana, el hecho de estar subdividida en 52 municipios independientes; de no contar, en la práctica, con un gobierno metropolitano con suficiente autoridad y atribuciones en la planificación integral ni en la administración de recursos fiscales; y que las decisiones sobre planificación, infraestructura y servicios públicos son todavía tomadas a un nivel sectorial nacional, no local.

Las demás áreas metropolitanas —Gran Valparaíso y Gran Concepción, con más de un millón de habitantes cada una— y las llamadas "ciudades mayores" —la conurbación La Serena-Coquimbo con medio millón de habitantes; luego Antofagasta, Temuco, Puerto Montt-Puerto Varas, Iquique-Alto Hospicio, Rancagua-Machalí, todas en el rango de 300.000 habitantes— también sufren de una planificación urbana deficiente tanto a nivel local como intercomunal; falta de infraestructura pública, pobres estándares de espacio público, segregación socio-espacial y en general una carencia de atractivos urbanos (espaciales, constructivos, programáticos) que sean capaces de estimular una cultura cívica que a su vez pueda sostener el buen desarrollo urbano.

El problema de la carencia de cultura cívica en Chile y su efecto en las ciudades es en sí mismo un tópico que valdría la pena examinar con mayor profundidad, pues no depende solo de los atributos o estímulos provenientes del ámbito de lo público, sino que es función de una convención social, de una permanente educación sobre los fundamentos de la buena convivencia y los mecanismos jurídicos y políticos para lograrla; en suma, una Educación Cívica. Parafraseando a Chesterton: "No es que la gente quiera a las ciudades porque son bellas, sino que las ciudades son bellas cuando la gente las quiere."

1 "¿Qué hacer con las 'parcelas de agrado'? Crear bosques de amortiguación o cinturones verdes" César Ladrón de Guevara P., Abogado, Profesor Instituto de Geografía PUC (2012) https://www.conaf.cl/cms/editorweb/institucional/congresodfa/2012/resumen-ladron_de_guevara.pdf



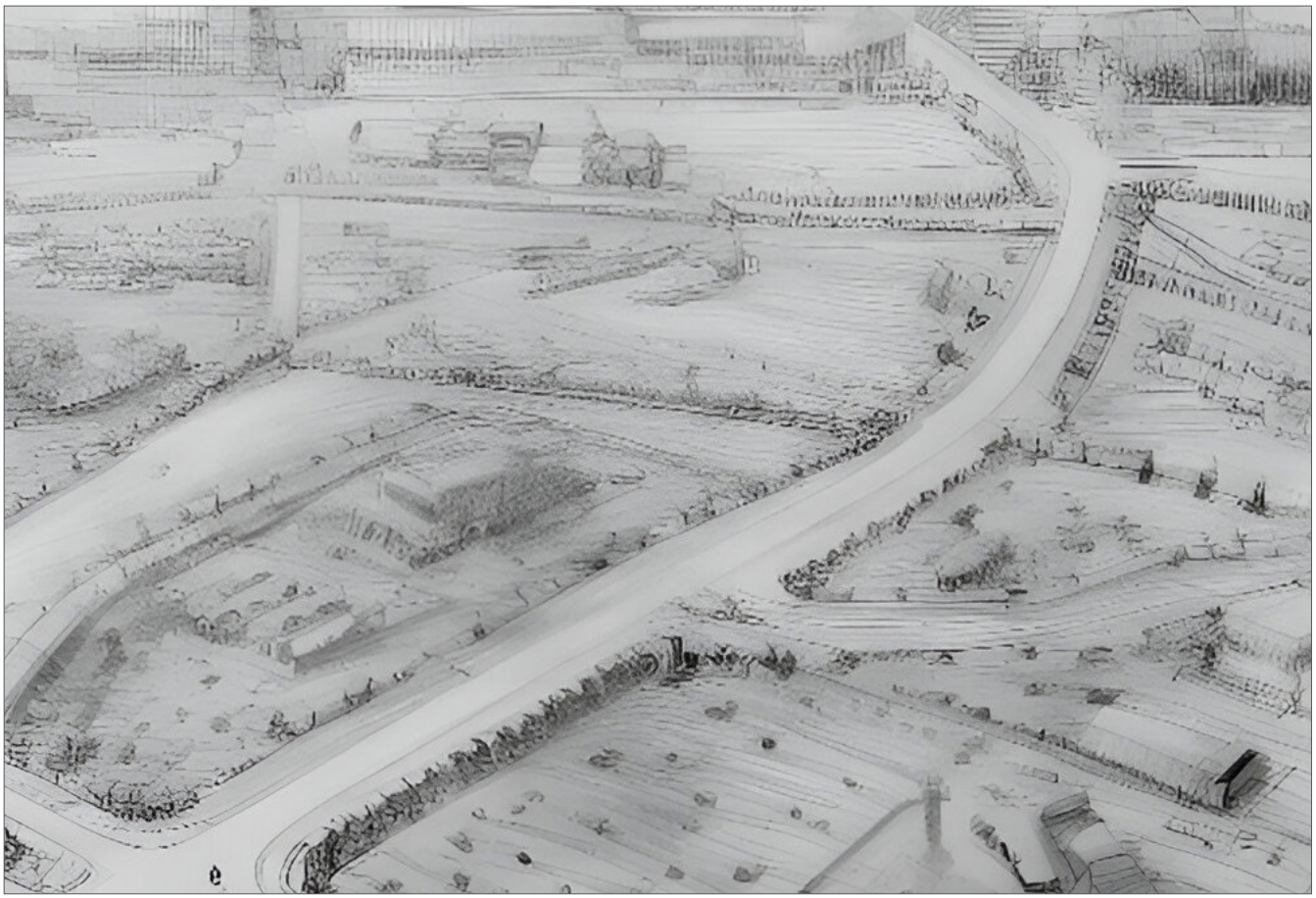
Chile había sido precursor en la región, desde inicios del siglo 20, en la organización sindical y la participación democrática, incluido el voto femenino pleno a partir de 1949. Eduardo Frei Montalva promulgó en 1968 la Ley de Organizaciones Comunitarias o de "Promoción Popular", que dota de un marco legal a una serie de organizaciones sociales como las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Centros Culturales y Artísticos y Organizaciones Juveniles, entre otras. Estos avances constituían los primeros pasos para la participación ciudadana efectiva en procesos de desarrollo social y urbano que comenzaban a experimentarse en el mundo desarrollado. Esta institucionalidad fue truncada o desvirtuada a partir de 1973, causando un prolongado vacío en participación y en el debate sobre temas urbanos, entre otros, desarticulando la cultura cívica —la comprensión del rol de lo público— durante décadas, en lo que podría denominarse "la brecha de modernidad" de 40 años entre Chile y el resto del mundo desarrollado, brecha que nos pena hasta hoy. En efecto, mientras las ciudades del mundo se hacían más conscientes de sus problemas, más inclusivas y democráticas en su gobernanza, fortaleciendo su identidad y calidad cívica, en Chile el debate sobre las reglas de convivencia y el rol de las ciudades en la cohesión social y el bienestar común, fue hecho anatema desde los primeros años de la dictadura militar, primero por razones pragmáticas de control y opresión, y pronto —lamentablemente también durante las décadas que siguieron una vez recuperada la Democracia—, por razones de adhesión ideológica a un modelo de desarrollo económico ultra liberal que evitó todo atisbo de planificación, por ser contrario a los mecanismos del Libre Mercado.

Es así, por ejemplo, que el límite urbano y el mercado de suelo se desregularon a partir de 1976 y que el sistema de provisión de vivienda de interés social fue transferido en su integridad al sector privado, dejando al Estado en un rol literalmente subsidiario; concepto político-económico comprehensivo que se cimentó con la Constitución de 1980. En este escenario, grupos de interés empresarial lograron con facilidad enorme poder y capacidad de influencia en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas en los diversos ámbitos legislativos.

No fue sino hasta 2014 que el Gobierno de Chile promulgó una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), fruto del diagnóstico y trabajo de una comisión asesora integrada por representantes de distintas áreas de la sociedad y del conocimiento. Al mismo tiempo, se estableció el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) para coordinar visiones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil con el objetivo de lograr ciudades más sustentables, con énfasis en los problemas contingentes de la desigualdad en el acceso a bienes públicos, la segregación social, el centralismo de la gestión urbana y la necesidad de mejorar la participación social en el desarrollo urbano. En 2022, el gobierno creó el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT), fusionando el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y el Consejo Nacional del Desarrollo Rural (CNDR), manteniendo el rol de asesor presidencial para la implementación de la PNDU, la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).

El triunfo de la razón

Desde el origen de las ciudades (entendidas como asentamientos densos y permanentes) hace unos 6.000 años en Mesopotamia y Egipto, existió un equilibrio "natural" entre el mundo urbano, intramuros, y la ruralidad, extramuros. Ambos sistemas de vida, nítidamente contrapuestos, tenían funciones simbióticas, y es en esta distinción entre ellos que surge en la historia el germen de la planificación como disciplina. En primer lugar, las ciudades debieron normarse, aún aquellas que evolucionaron a partir de una casualidad, como un cruce de caminos, y crecieron de una manera en apariencia inorgánica. Temprano las ciudades debieron medirse a sí mismas para establecer los límites, superficies, formas y tamaños existentes entre lo colectivo y lo privado, para establecer sus funciones productivas y sociales, sus ritos y sus normas de convivencia. Al mismo tiempo, existió desde siempre un impulso racional por diseñar el asentamiento humano, fuese un villorrio aborigen o ciudad propiamente tal, de manera de prefigurar su aspecto y controlar su



manera de crecer. Abundan, desde el origen de los tiempos y en todas las regiones del planeta, variados ejemplos de asentamientos planificados. También debieron las ciudades medir y registrar la relación entre sí mismas y el mundo exterior, los extramuros. Cada operación de expansión de la planta urbana debió implicar un plan, como es evidente hasta hoy en los anillos concéntricos imbricados en los cascos históricos de incontables ciudades centro europeas, muchas de ellas con origen en el Castro romano, además.

Nos hemos referido a la génesis de la ciudad moderna, esa que creció sin límites. Pero, ¿desde cuándo se planifica el territorio? Del mismo modo que los primeros sistemas de ordenamiento espacial surgen al interior de las ciudades, la geomensura, la cartografía y la geografía, como disciplina científica, surgen con la necesidad de reconocimiento de ese territorio extramuros, incluso y especialmente cuando era incógnito, con el ánimo de la exploración y la eventual conquista. En este sentido, se podría decir que toda ciencia relacionada con la descripción del universo tiene un ánimo planificador y se remonta a los orígenes de la Humanidad.

Cada cultura, en cada época, adoptó un sistema para cuantificar y administrar el territorio, estableciendo algún sistema de unidades de medida interrelacionadas y capaces de abordar la gran escala. Un trazado de redes de caminos le impuso una medida al territorio; medidas en principio derivadas de la propia experiencia de la distancia o de la fisonomía del cuerpo humano (cuánto se camina o cabalga en un día, por ejemplo), pero pronto referidas a elementos constantes en la observación del Cosmos: el firmamento, el ciclo solar, la curvatura de la Tierra y la consiguiente deducción de su forma y tamaño, divisible en secciones imaginarias. Si bien la subdivisión administrativa del territorio ha estado históricamente sujeta al reconocimiento de elementos topográficos, accidentes geográficos y límites naturales, como son los cursos y cuerpos de agua, promontorios y cordones montañosos, bosques y desiertos, etc., también ha sido una constante la asignación de porciones de territorio a partir de delimitaciones artificiales, y aquí es donde importa la medida.

Un caso notable de planificación territorial preventiva y a gran escala es el Public Land Survey System (PLSS), sistema de geomensura del territorio de los Estados Unidos de Norteamérica iniciado en 1785, luego de su independencia. El sistema fue originalmente propuesto por Thomas Jefferson pensando en el establecimiento de "una nación de granjeros" y se convirtió en una necesidad de la naciente república al tomar posesión de vastos territorios hacia el Occidente de los estados fundadores, los que pretendía distribuir entre los soldados revolucionarios y además poner a la venta para financiar las necesidades de la joven nación.

El sistema consiste en la subdivisión del territorio a partir de una cuadrícula de base y sus submúltiplos, de módulo regular (a partir de una milla inglesa), orientada por los puntos cardinales y referida a hitos oficiales. Aunque ha sufrido algunas modificaciones, el sistema continúa en uso en buena parte del territorio nacional fuera de las trece colonias originales. Es tal su influencia en la subdivisión política del territorio y en la gestión del suelo, que sus efectos son visibles de manera empírica, observables nítidamente en la cartografía e incluso desde el aire, tanto en el trazado de carreteras y límites estatales como, en una escala menor, en la distribución del suelo agrícola a través de casi todo el país, así como en la plantilla subyacente al diseño urbano de numerosas ciudades norteamericanas.

Es probable que similares modelos de planificación preventiva han existido en tantos otros territorios sometidos a la conquista o colonización; en el caso de Chile, la subdivisión de los valles transversales en la zona central del país durante la Colonia, con haciendas de cordillera a mar y asentamientos dispuestos regularmente a lo largo de los caminos longitudinales. Un ejemplo más reciente y precursor del problema del parcelamiento ilegal es la política gubernamental de distribución de tierras a los colonos alemanes en el sur de Chile entre 1845 y 1880, con un sistema de asignación de fajas regulares de terrenos e hijuelas en torno a una red de caminos; subdivisión territorial eficiente para la explotación agrícola y maderera que hasta hoy condiciona el trazado de las parcelas "de agrado", como se puede verificar en fotografías satelitales en el entorno del lago Llanquihue, en la Región de Los Lagos, por ejemplo.

Mirando hacia el futuro

¿Qué hacer, entonces? ¿Cómo contener la enajenación del patrimonio natural con fines inmobiliarios? ¿Cómo reencantar al ciudadano moderno con la idea de una vida urbana?

Hemos abordado el problema del mejoramiento de las condiciones de vida urbana como uno de los factores para contener la demanda por predios rurales y sus consecuencias. Este mejoramiento involucra aspectos económicos, sociales, medioambientales y paisajísticos, incluso "anímicos", incluyendo la promoción de la agricultura urbana, corredores ecológicos urbanos y todas aquellas iniciativas que hagan más sano, agradable, productivo y gratificante habitar nuestras ciudades. Algunas experiencias internacionales para hacer sostenibles las grandes ciudades han rendido frutos; en algunos casos se observa una reversión de la tendencia migratoria, un retorno desde los suburbios a la ciudad, sobre todo a distritos históricos degradados, en parte porque una ciudad planteada en función del bien común es, intrínsecamente, una ciudad más fácil y económica para vivir, ahí donde los bienes públicos están concentrados y donde existen las mejores oportunidades de desarrollo personal y familiar.

Sin embargo, las grandes ciudades sufren de problemas estructurales que también son intrínsecos a su tamaño y complejidad. Parece, entonces, razonable explorar la posibilidad de generar y potenciar asentamientos urbanos de tamaño intermedio, siguiendo el modelo de la ocupación del territorio antiguo y denso, como son las regiones de Europa centro-occidental. El presente rescate y expansión del ferrocarril en Chile, incluyendo varias líneas interurbanas que conectarán a Santiago con diversas ciudades intermedias y pequeñas hacia el norte, sur y la costa, presenta una extraordinaria oportunidad de planificación y promoción (¿mediante incentivos?) de una vida urbana sostenible fuera de la metrópolis.

También abundan ejemplos en diferentes latitudes del mundo de comunidades rurales, antiguas y nuevas, concebidas de manera de aprovechar las virtudes de la asociatividad: en lugar de parcelas unifamiliares dispersas, caseríos en medio de reservas naturales o agrícolas para proteger ecosistemas a gran escala de lo que implica una red de caminos y tendidos; gestión colectiva para un uso sostenible y equitativo del agua, así como para el tratamiento de residuos. Para lograr este propósito, parece evidente que debe dotarse a los Instrumentos de Planificación Territorial la capacidad de abordar realidades tanto urbanas como rurales al mismo tiempo, de manera coordinada y visionaria, con atribuciones para manejar áreas rurales y silvestres, bordes acuáticos, pies de monte.

La creación de nuevos asentamientos no puede ser vista con sospecha, pues es inevitable; más bien debe ser conducida hacia un modelo de excelencia en el diseño, en la realización de la vida colectiva y en la protección del patrimonio natural; es decir, la "sostenibilidad" en la máxima expresión de su concepto, aquella que va más allá de la mera -pero imprescindible- racionalidad en el uso de los recursos disponibles (el uso "sustentable" de los recursos), sino que planteando un modelo de desarrollo económico y social efectivo y sin comprometer las oportunidades de las generaciones futuras. Así comprendida, la sostenibilidad ha concitado importantes consensos internacionales logrados en años recientes como respuesta a desafíos históricos, tales como la degradación medioambiental, la desigualdad y la pobreza, y otros que se van haciendo visibles en la medida en que se materializan los efectos de la urbanización global y la crisis climática; todos con impactos directos en la calidad de la vida, la convivencia y las expectativas de progreso.

Estos consensos están claramente expresados en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU difundidos a partir de 2015; en particular aquellos relacionados con el crecimiento económico y el desarrollo urbano [2], donde se aborda la necesidad de evitar la expansión inorgánica y sus consecuencias: la desigualdad, el consumo excesivo de energía, la contaminación y la vulnerabilidad frente a desastres naturales. En este sentido, parece necesario incorporar en el debate sobre el desarrollo urbano sostenible aquellas estrategias que permitan redirigir las fuerzas que operan desordenadamente sobre el territorio en su totalidad y, por encima de todas las premisas, una urgencia evidente: la planificación territorial integral.

2 Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/

V. MODERNIZAR LA PLANIFICACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LOS TERRITORIOS Y LAS VIDAS RURALES

Paola Jirón
Presidenta del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT)

Vicente Burgos
Jefe de la División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Parcelaciones en el contexto de las reformas urbanas

El fenómeno de las parcelaciones o parcelas de agrado que este libro discute forma parte de una problemática mayor respecto a la forma en que se planifican, ordenan, protegen y administran los territorios aledaños, contiguos y vinculantes entre áreas urbanas y rurales en Chile. A estos territorios se les denomina interfaz urbano rural, pero también se les refiere como zona de hinterland, periurbana, suburbana, rururbana, rural-urbana, de transición, de borde exterior de ciudad, interfase urbano-rural-natural, entre otras. En general, se refiere a aquellos territorios complejos, heterogéneos y en construcción continua de relaciones internas y con su entorno. Se consideran espacios de transición entre interacciones de usos del suelo y articulan roles de cada componente de la interfase, incluyendo la diversidad de ecosistemas, dinámicas de población, culturas e individuos; la formas de territorializar por parte de actores públicos, privados, comunitarios, académicos, entre otros; y confluencia de manera difusa y superpuesta de usos del suelo y de relaciones sociales entre lo rural y lo urbano (López et al 2005).

Al mismo tiempo, los territorios de interfaz urbano rural constituyen territorios articuladores de una diversidad productiva y multifuncional de zonas rurales con centros urbanos de distintos tamaños. En las últimas décadas, particularmente la última, estas zonas han crecido

rápidamente, debido principalmente a la expansión urbana, y la disrupción de formas de vida en áreas rurales, lo que también ha repercutido en desequilibrios de ecosistemas naturales y aumento en la exposición a diversos riesgos.

En nuestro país, la sustentabilidad ambiental de estos espacios geográficos y sus dinámicas territoriales se está viendo comprometida. Una de las razones principales es la expansión urbana, en estrecha relación con las dinámicas territoriales de cada sistema. Estos fenómenos repercuten en desequilibrios de ecosistemas naturales y expone a los asentamientos humanos a diversos riesgos. Dentro de estos la amenaza del incremento los incendios forestales y su relación con las parcelas, la amenaza sobre los humedales y su efecto en la mitigación de desastres naturales, nuevas ruralidades y sus consecuencias en la división de predios, y ciertos casos de desarrollo inmobiliario que han ido degradando campos dunares y tierras destinadas al cultivo o a la regeneración de la ecología del suelo.

En la raíz del problema se haya la visión dicotómica urbano rural que existe en la normativa urbana, en general; y en el abordaje de lo urbano/rural como dos entidades, de manera más específica. Esto redunda en miradas estáticas del territorio y en una dificultad de comprender que los territorios son relacionales y dinámicos y que por ende requieren de miradas que vinculen y se adelanten a las complejidades que estos territorios pueden enfrentar a futuro.

La problemática de fondo de este tema no radica únicamente en la necesidad de normar las áreas residenciales que se emplazan en estos territorios, territorios. Es clave para el desarrollo futuro discutir y definir nuevos mecanismos, y dotar de capacidad a nuestros instrumentos de herramientas integrales, que mejoren el equilibrio entre desarrollo y preservación de la identidad rural y los recursos naturales y ecosistemas (Flores, 2023), que incorporen las dinámicas de los territorios. Las propuestas no pueden seguir basadas en los límites definidos como urbanos y rurales, y que están teniendo consecuencias que son difíciles de evaluar al día de hoy, pero que tendrán impactos hacia el futuro. En otras palabras, la planificación de la interfaz en un elemento central de cualquier propuesta de regulación.

Otro problema se relaciona con el riesgo vinculado a incendios forestales. Integrar la planificación territorial y la gestión del riesgo de desastres es fundamental para proteger la población y prevenir la propagación de incendios desde áreas pobladas hacia ecosistemas naturales. Mitigar los riesgos, considerando los factores humanos en función de las realidades locales, es de suma importancia, así como también la adaptación de los diseños, ubicaciones y características propias de los asentamientos (González-Mathiesen et al., 2019). Buscar formas de promover la resiliencia por medio de normativas e instrumentos de ordenamiento, planificación y gestión territorial inciden en los usos del suelo e impacto en ecosistemas estratégicos.

Al mismo tiempo debemos considerar dos cuestiones que pueden ser consideradas dentro del concepto de "corredores ecológicos" que establece la propuesta normativa, tanto para los conjuntos como para su reconocimiento futuro en instrumentos de planificación.

Un primer ejemplo es la preservación de los humedales en la interfaz urbano-rural en cuanto a su rol crítico en la protección ante eventos de catástrofes por riesgos naturales, ayudando a formar comunidades más resilientes y adaptables al cambio climático (Moreno & Arizaga, 2022; Endter-Wada et al, 2020). El buen estado de humedales ayuda a mitigar eventos de catástrofe, por situaciones como inundaciones fluviales (Rojas et al, 2022; Rodríguez, 2021; Soto, 2019), donde los humedales pueden tener un efecto tipo esponja, al tratarse de zonas con suelos y vegetación adaptadas para absorber y retener una alta saturación de agua; también en casos de inundación por tsunamis, donde cumplen un rol de barrera natural (Figura 2) (Briones, 2022; Moreno, 2021; Navarro et al, 2021); o en casos de incendios forestales, donde pueden formar una zona de amortiguación con áreas construidas (Williams-Jara et al, 2022).

Un aspecto fundamental en este sentido es evitar que la urbanización de entornos naturales en la interfaz urbano-rural continúe fragmentando o eliminando humedales sin formas de mitigación (Torres, 2022), entendiéndolos como parte del patrimonio natural del país, así como continuar por la senda de su fortalecimiento en la normativa e instrumentos de planificación territorial, considerando los diferentes contextos territoriales, los escenarios como consecuencia del cambio climático y gestionando impactos producto del cambio de uso de suelo (Ferreira et al, 2023; Rodríguez et al, 2020).
Un segundo ejemplo son los campos dunares (montículos o colinas de arena que se acumulan por acción del viento y las olas del mar en playas y costas arenosas) poseen una gran importancia ecológica,

pues constituyen el hábitat de biodiversidad de plantas y animales, actúan como una barrera natural contra la erosión y las inundaciones costeras, son un filtro natural para el agua y la eliminación de contaminantes, además de influir en los patrones de viento y temperatura local, contribuyendo a la estabilidad del microclima costero. Al mismo tiempo, cuentan con un valor estético significativo, que permite ofrecer una serie de oportunidades para la recreación y el turismo, además de servir como sitio de educación y conciencia ambiental para la conservación de la naturaleza.

Chile tiene 4.200 kilómetros de costa, pero de acuerdo con el Ministerio de Medio Ambiente (2019) sólo existen 256 campos dunares costeros. Son un bien natural escaso que no ha sido preservado y protegido de acorde a su gran importancia. En este sentido, las dunas están expuestas constantemente a amenazas, siendo la expansión urbana enfocada en un aumento de recintos turísticos la principal causa de su modificación, sustituyendo progresivamente dunas por infraestructura inmobiliaria (Castro y Aguirre, 2003).

La expansión inmobiliaria que busca construir lo más cerca del mar dado lo atractivo del paisaje, la infraestructura desarrollada sin adecuadas consideraciones ambientales, sumado al factor antrópico ligado al tránsito de vehículos motorizados el turismo que no mira la sustentabilidad de los territorios, ha modificado considerablemente las dinámicas geomorfológicas de costas que tienen una determinada historia evolutiva. En consecuencia, el impacto de la urbanización en campos dunares se vuelve una preocupación vital, ya que existe una pérdida de ecosistemas, servicios y degradación de entornos costeros.

Para todo lo anterior, se requiere de una acción integral concertada a nivel público, comunitario y de conservación, que dé paso a una regulación del uso de suelo a través de instrumentos de planificación territorial consistentes con los principios de sostenibilidad ambiental. Al mismo tiempo, requerimos profundizar la coordinación efectiva entre los gobiernos en sus diferentes escalas para abordar los desafíos y oportunidades en la interfaz urbana rural.

El abordaje de estos territorios requiere urgentemente de una mirada intersectorial e interdisciplinaria, que pueda vincular lo urbano con lo rural y potenciar este vínculo, y al mismo tiempo resguardar necesidades productivas, ambientales, infraestructurales, entre muchas otras.

En las actuales políticas territoriales, el tema es tratado de manera diferenciada. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) la aborda a partir de la promoción de una gestión territorial integrada, a partir del uso de economías de aglomeración, la preservación del medio ambiente, la integración y conectividad territorial entre áreas urbanas y rurales, así como con sus relaciones funcionales. Por otro lado, la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), pese a que su ámbito de acción es lo rural y no la interfaz urbano-rural, su categorización a nivel país de las comunas rurales, mixtas y urbanas, y comparándolas con otras definiciones -como la de la OCDE-, permite, entre otras cosas, evidenciar la discusión sobre ciertos espacios en torno a los flujos continuos de personas, bienes y servicios que transitan en todos los sentidos, dando cuenta de la complejidad y diversidad de espacios, desde aquellos más cercanos a centros urbanos hasta otros más aislados. Los ámbitos que se vinculan con la interfase urbano-rural, incluyen los relacionados a la provisión y cobertura de bienes y servicios; el incentivo a la diversificación productiva; la consideración activa de la protección y conservación de la biodiversidad y los ecosistemas en el ordenamiento, planificación y gestión del territorio; la identificación de áreas vulnerables y la promoción de medidas de prevención, adaptación y mitigación, entre otros.

Finalmente, en el proceso de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), la interfaz urbano-rural ha surgido como uno de los temas ausentes en la Política actual y urgente de ser abordado de manera diferenciada en las diversas ciudades del país ya que puede ser un área de oportunidades para el desarrollo sostenible, la conservación ambiental, la disminución de desigualdades y la mejora de la calidad de vida de las personas que viven en ella. Sin embargo, también puede ser un área de conflicto entre los distintos intereses que atrae, por lo que es importante gestionarla de manera efectiva y sostenible. El proyecto de ley[1] para la Protección del Territorio y la Vida Rural ya ingresado, resulta ser una pieza clave para modernizar/reformar la planificación, reconociendo claramente que esta es parte de un sistema mayor de planificación integral que el país requiere abordar de manera urgente.

1 Si bien el proyecto de Ley avanza de forma sustantiva en resolver el problema de fondo, es necesario considerar que el contexto es mucho más amplio y debe ser abordado (i) en conjunto con otros instrumentos, como el reglamento de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial; (ii) crear incentivos para planificar de forma sostenible el territorio que ya fue subdividido y que tiene hoy en día usos distintos a los silvoagropecuarios, donde los enfoques propuestos por el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial resultarán claves.

Referencias

Briones, N. (2022). Paisaje de Mediación: de parque a un sistema territorial para la mitigación ante desastres Zona de riesgo de tsunami en Pelluhue, patrones remanentes como infraestructuras para la resiliencia. Tesis para optar al título de Arquitecto y al grado académico de Magíster en Arquitectura del Paisaje, Pontificia Universidad Católica de Chile. https://doi.org/10.7764/tesisUC/ARQ/63707

Castro, C. y Aguirre, J. (2003). La valoración de las dunas litorales chilenas como patrimonio singular. Revista Geográfica de Valparaíso, 14(34), 39-52.
Endter-Wada, J.; Kettenring, K. & Sutton-Grier (2020). Protecting wetlands for people: Strategic policy action can help wetlands mitigate risks and enhance resilience. Environmental Science & Policy, 108, 37-44. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.01.016

Ferreira, C., Kassanin-Grubin, M., Kapovic, M., Sushkova, S., Minkina, T., Zhao, W. & Kalantari, Z. (2023). Wetlands as nature-based solutions for water management in different environments. Current Opinion in Environmental Science & Health. 33. https://doi.org/10.1016/j.coesh.2023.100476

Flores Guzmán, L. (2023). El Paraíso en Proceso de Subdivisión: Parcelaciones que influyen en el panorama de planificación urbana en zonas rurales en la Patagonia chilena, el caso de Levicán, ubicado en la comuna de Río Ibáñez, región Aysén. Tesis de Magíster en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile.

González-Mathiesen, C., March, A., & Stanley, J. (2019). Desafíos para las interfaces urbano-rurales propensas a incendios forestales: El caso de Melbourne / Challenges for wildfire-prone urban-rural interfaces: The case of Melbourne. Urbano, 22(39), 88-105. https://doi.org/10.22320/07183607.2019.22.39.05

López Pérez, J. F., Delgado Gómez, D. L., & Vinasco Torres, L. (2005). La interfase urbano rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental. Revista Ingenierías Universidad de Medellín, 4(7), 29-41.

Moreno, O. & Arizaga, X. (2022). Rehabilitación y conservación de humedales urbanos costeros en contextos de vulnerabilidad hídrica. Caso de Estudio: Humedal de Huasco. Cuaderno de Investigación Urbanística, 143, 138-158.

Moreno, O. (2021). El paisaje como infraestructura para la resiliencia urbana frente a desastres el caso de los Parques de Mitigación en la costa centro-sur de Chile post tsunami 2010. Cuadernos de investigación urbanística, 139, 1-111. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8338442

Navarro, N.; Abad, M.; Bonnail, E. & Izquierdo, T. (2021). The Arid Coastal Wetlands of Northern Chile: Towards an Integrated Management of Highly Threatened Systems. Journal of Marine Science and Engineering, 9. https://doi.org/10.3390/jmse9090948

Rodríguez, I.; Rivera, D.; Sciaraffia, F.; Márquez, M.; Tomasevic, J.; Mellado, C. & Möller, P. (2020). Propuesta de criterios mínimos para la sustentabilidad de humedales urbanos en Chile. Informe Final. Centro de Humedales

Rodríguez, M. (2021). Modelación de inundaciones en el humedal Boca Maule: aportes para la planificación territorial. Tesis para optar al título de Ingeniera Ambiental, Universidad de Concepción. http://repositorio.udec.cl/jspui/handle/11594/9230

Rojas, O., Soto, E., Rojas, C. & López, J. (2022). Assessment of the flood mitigation ecosystem service in a coastal wetland and potential impact of future urban development in Chile. Habitat International, 123 https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2022.102554

Torres, M. (2022). Integración de viviendas al ciclo hídrico de los humedales urbanos: estrategias ecológicas para una relación simbiótica en Concepción. Tesis para optar al título de Arquitecto y al grado académico de Magíster en Arquitectura Sustentable y Energía, Pontificia Universidad Católica de Chile. https://doi.org/10.7764/tesisUC/ARQ/64801

Soto, E. (2019). Evaluación del servicio ecosistémico de regulación de inundaciones fluviales en el humedal Rocuant-Andalién. Tesis para optar al título de Ingeniera Ambiental, Universidad de Concepción. http://repositorio.udec.cl/jspui/handle/11594/11537

Williams-Jara, G.M.; Espinoza-Tenorio, A.; Monzón-Alvarado, C.; Posada-Vanegas, G. & Infante-Mata, D. (2022) Fires in coastal wetlands: a review of research trends and management opportunities. Wetlands, 42, 56. https://doi.org/10.1007/s13157-022-01576-0

V. EL IMPACTO DE LAS PARCELAS DE AGRADO POR REGIÓN

Centro de Estudios Ciudad y Territorio
Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Equipo Análisis y Gestión de Información Territorial

María Loreto Paillaqueo
Alejandro Lagos
Anakena Orrego
Iván Torres

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo realizó, durante el año 2022, un levantamiento del conjunto de subdivisiones prediales (en adelante parcelas de agrado) a nivel nacional, liderado por equipo de Análisis Territorial del Centro de Estudios del MINVU y realizado por las Secretarías Ministeriales de cada región. Cabe señalar que se trata de una información preliminar, ya que se basó en el conocimiento del territorio y no una exploración detallada que permitiera crear un catastro del número de parcelas, dado que en algunas regiones sólo se realizó parcialmente y no en todo el territorio.

Por otra parte, se delimitó la selección de parcelas de agrado y no a casos aislados o loteos irregulares o "loteos brujos" de dimensiones inferiores, que no fueron incluidos en la muestra ni en este documento.

A partir de dicha delimitación, las parcelas de agrado de cada región se analizaron territorialmente, a través de sistemas de información geográfica de distintas instituciones que cuentan con datos relevantes, para comprender el impacto de este tipo de desarrollos en su territorio de implantación. Se consideró:

a) Magnitud, mediante dos variables: la superficie total ocupada por las parcelas de agrado y la relación entre la superficie de las parcelas y las áreas urbanas planificadas.

b) Fragilidad del territorio relacionado con uso de hectáreas de suelo agrícola, porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación, porcentaje conjunto en zonas de inseguridad hídrica, porcentaje de hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza y hectáreas en zonas de interés turístico.

c) Áreas de amenazas, la superficie de conjuntos de predios rústicos sobre áreas amenazadas por incendios forestales, peligro de relaves y riesgo de inundación por Tsunami.

Criterios usados para el levantamiento:

1. Áreas cuya superficie sea de 2 hectáreas (ha) donde se agrupan 4 o más predios, y cada uno de ellos con una superficie de 5.000 m² o más.

2. En dichos predios debían existir construcciones destinadas a residencia y que no se observara una explotación agrícola, ganadera o forestal como actividad principal.

3. Para realizar el levantamiento se consideraron como base de información los predios indicados en el informe "Parcelas de Agrado. Impuesto territorial" (Larraín, 2021)

4. El período de realización fue entre el 20 de junio y el 22 de julio de 2022. Las regiones de La Araucanía y Magallanes terminaron en diciembre del 2022.

Principales resultados

- El levantamiento, considerando que no abarca la totalidad del fenómeno, identificó 236.465 ha de parcelas de agrado.
- La Región de Aysén (59.000 ha) y la Región Metropolitana de Santiago (34.164 ha) registran una mayor superficie de parcelas de agrado.
- La superficie ocupada por parcelas de agrado representa el 29,59% de la superficie total de área urbana del país, según lo dispuesto en los distintos IPT.
- Las regiones de Aysén y Los Ríos son las que tienen mayor porcentaje de superficie de parcelas de agrado respecto a la superficie planificada por los Instrumentos de Planificación Territorial. Aysén con 582% sobre el área planificada de la región y Los Ríos con un 128%.
- Las 10 comunas con mayor superficie de parcelas de agrado se encuentran solo en cinco regiones y concentran el 42 % del total de la superficie levantada en el país.
- La mayor superficie promedio por parcelas de agrado se encuentra en 3 comunas, con parcelas de 171 ha de promedio en Curacaví, en la Región Metropolitana de Santiago; de 300 ha en Aysén comuna y de 715 ha en la comuna Cochrane, región de Aysén.

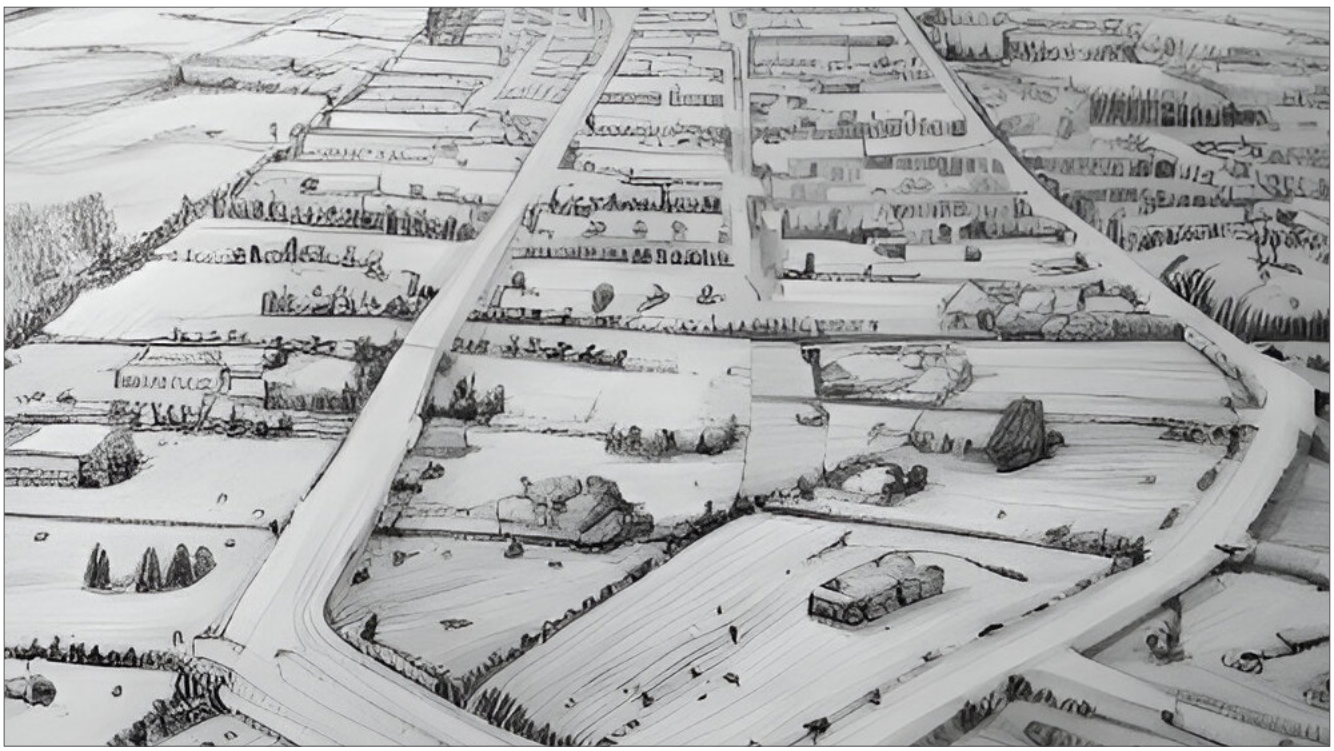


Tabla 1

Parcelas de agrado y relación con área planificada por región

Región	Total de parcelas	Superficie total de parcelas (ha)	Superficie área Urbana IPT (ha)	Porcentaje superficie de parcelas respecto al límite urbano IPT
Aysén	259	59.900	10.286	582,3%
Los Ríos	1.136	21.737	16.924	128,4%
Tarapacá	63	4.685	7.684	61,0%
Los Lagos (*)	288	19.929	41.485	48,0%
Magallanes	20	6.352	16.855	37,7%
Coquimbo	204	14.119	38.369	36,8%
La Araucanía	362	15.027	47.901	31,4%
Metropolitana	1.378	34.164	130.636	26,2%
Valparaíso	410	20.500	80.883	25,3%
Maule	446	10.744	44.013	24,4%
Atacama	60	6.489	49.506	13,1%
Biobío	871	13.379	106.170	12,6%
O'Higgins (*)	121	2.938	38.404	7,7%
Ñuble	126	4.438	58.603	7,6%
Antofagasta	70	2.043	100.320	2,0%
Arica y Parinacota	4	21	5.400	0,4%
Total	**5.818**	**236.465**	**793.439**	**29,8%**

(*) Levantamiento parcial por parte de la región.

Tabla 2

10 comunas con mayor superficie de parcelas de agrado

Región	Comuna	Cantidad de parcelas	Superficie total de parcelas (ha)	Superficie promedio por parcela de agrado (ha)
Aysén	Ayén	59	17.679	300
Los Lagos	Puerto Varas	144	16.042	111
Aysén	Coihaique	138	15.615	113
Aysén	Cochrane	20	14.308	715
Metropolitana	Curacaví	37	6.340	171
Coquimbo	La Serena	77	5.983	78
Los Ríos	Panguipulli	278	5.809	21
Los Ríos	Valdivia	187	5.316	28
Metropolitana	Melipilla	199	4.896	25
Metropolitana	Colina	98	4.763	49

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (julio de 2024). Caracterización e impacto en el territorio del fenómeno de las parcelas de agrado: distribución en el territorio. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. Equipo de Análisis y Gestión de Información Territorial.

Estudio completo en:
https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=0407961d4b7919ccaaf9221c227ef7ad

REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA

Foto: Conaf

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

Conjuntos de parcelas de agrado	**4**
Hectáreas cubiertas	**21**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**0,4%**

Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**Sin información [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	0% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	100% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	0 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	0 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	0 [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	0 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	0 [SHOA, 2023]

Concentración de parcelas de agrado Región de Arica y Parinacota

Leyenda

- 20 conjuntos de parcelas
- 4 conjuntos
- Rutas

Fuente: CECT / Minvu

0 5 10 20 km

N

REGIÓN DE TARAPACÁ

Foto: Chile es Tuyo

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

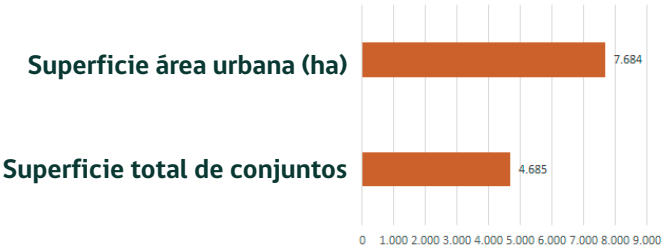
Conjuntos de parcelas de agrado	**63**
Hectáreas cubiertas	**4.685**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**61%**

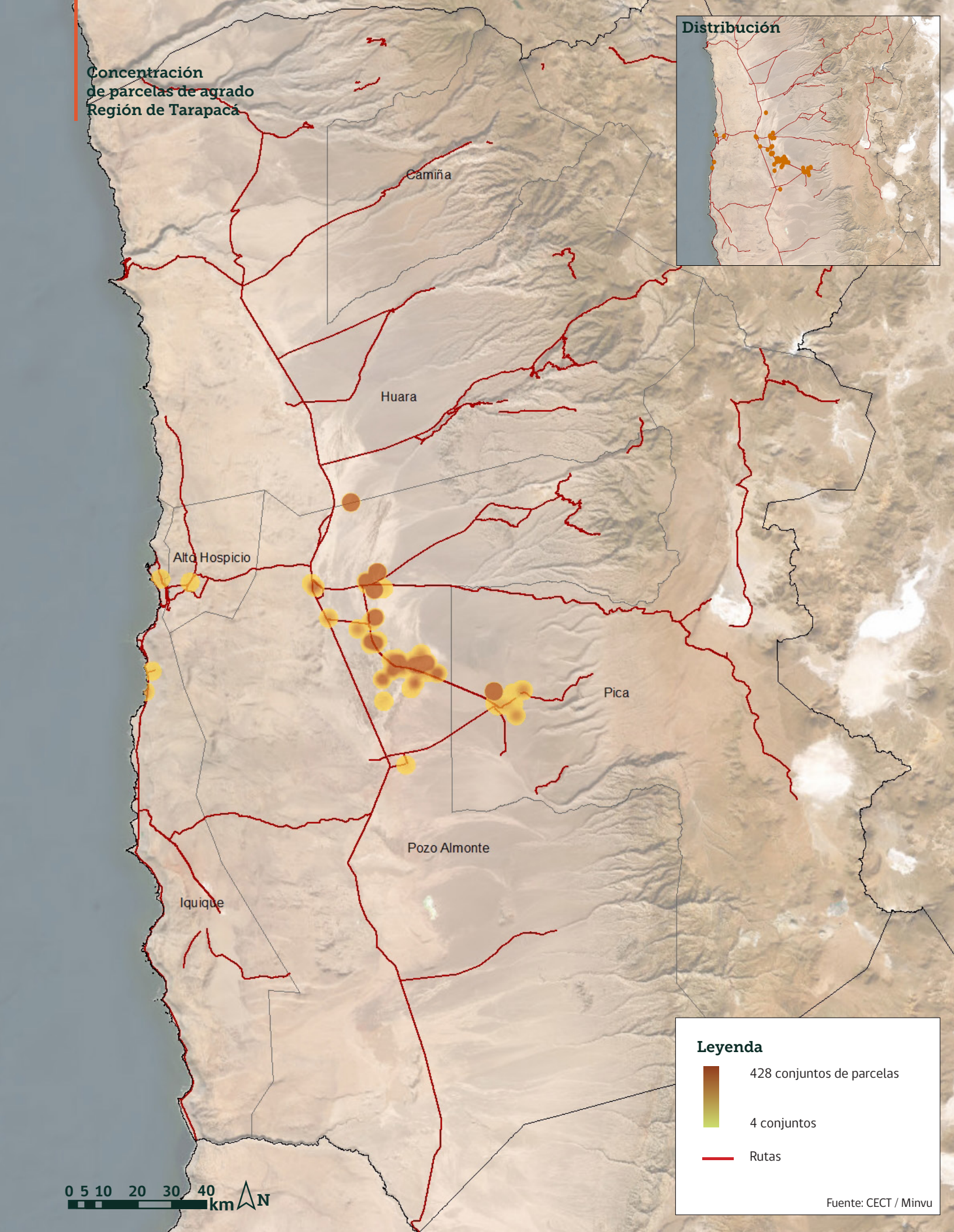
Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**2.609 (28,6%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	26,5% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	0% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	69 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	0,038 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	0 [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	0 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	0 [SHOA, 2023]




Concentración
de parcelas de agrado
Región de Tarapacá
Distribución
Camiña
Huara
Alto Hospicio
Pica
Pozo Almonte
Iquique
Leyenda
428 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu
0 5 10 20 30 40
km
N

REGIÓN DE ANTOFAGASTA

Foto: Conaf

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

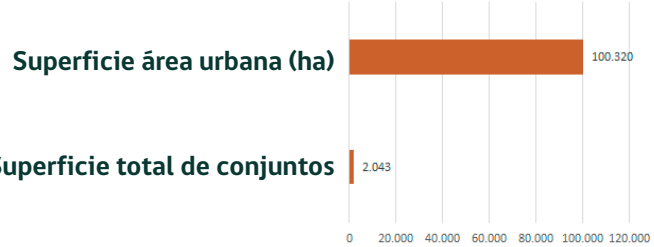
Conjuntos de parcelas de agrado	**70**
Hectáreas cubiertas	**2.043**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**2%**

Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**1.369 (28,6%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	0% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	0% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	72 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	0 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	0 [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	144,8 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	67,5 [SHOA, 2023]



Concentración de parcelas de agrado Región de Antofagasta
Distribución
Ollagüe
Tocopilla
María Elena
Calama
Mejillones
Sierra Gorda
San Pedro de Atacama
Antofagasta
Taltal
Leyenda
480 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu
0 5 10 20 30 40
km
N

REGIÓN DE ATACAMA

Foto: Civitatis Magazine

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

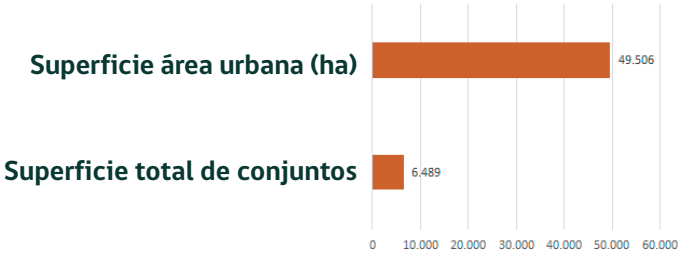
Conjuntos de parcelas de agrado	**60**
Hectáreas cubiertas	**6.489**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**13,1%**

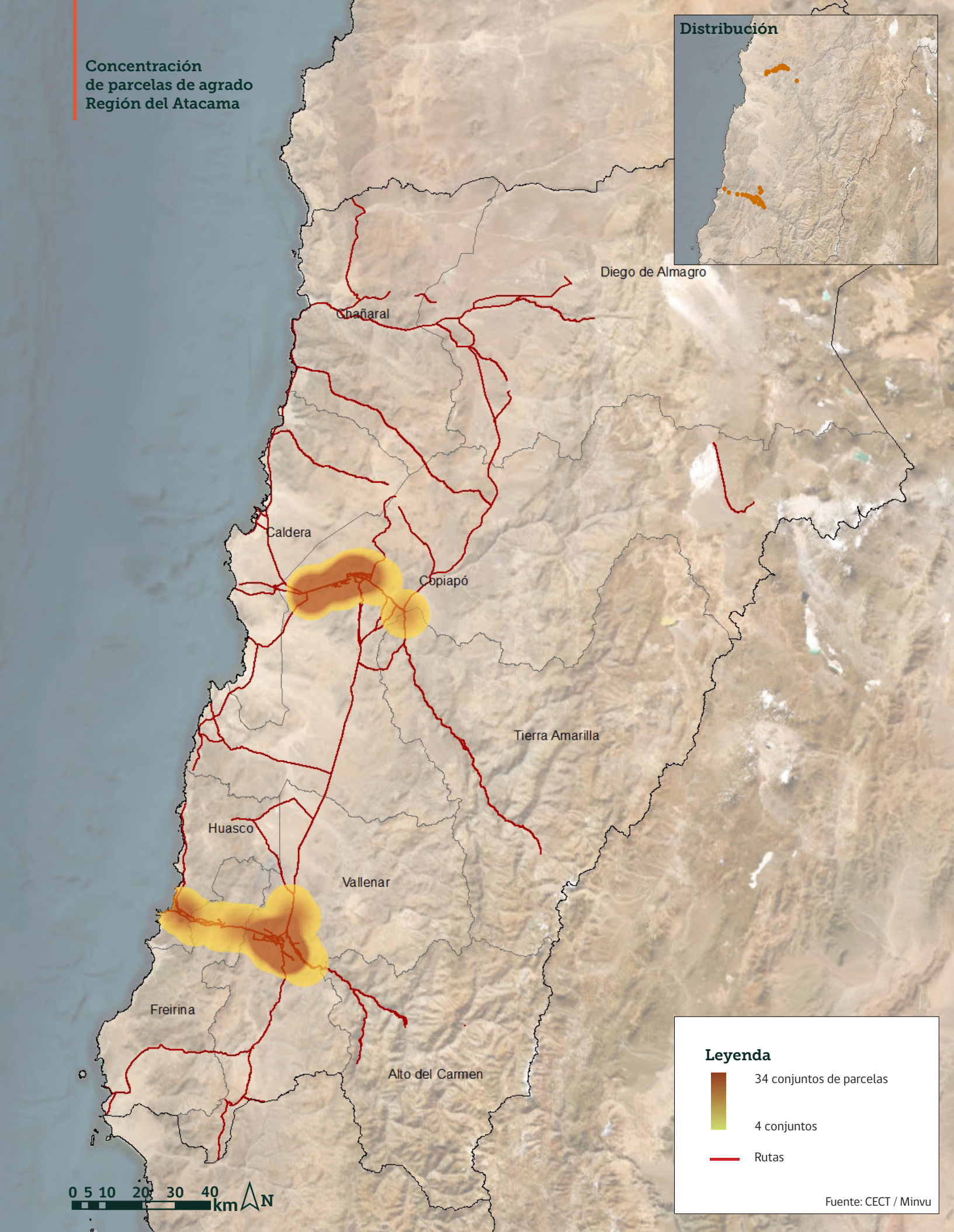
Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**6.253 (93,3%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	54% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	0% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	0 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	0 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	6.212 (95,7%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	3.106 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	0 [SHOA, 2023]




Concentración
de parcelas de agrado
Región del Atacama
Distribución
Diego de Almagro
Chañaral
Caldera
Copiapó
Tierra Amarilla
Huasco
Vallenar
Freirina
Alto del Carmen
Leyenda
34 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu
0 5 10 20 30 40
km
N

REGIÓN DE COQUIMBO

Foto: Sernatur

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

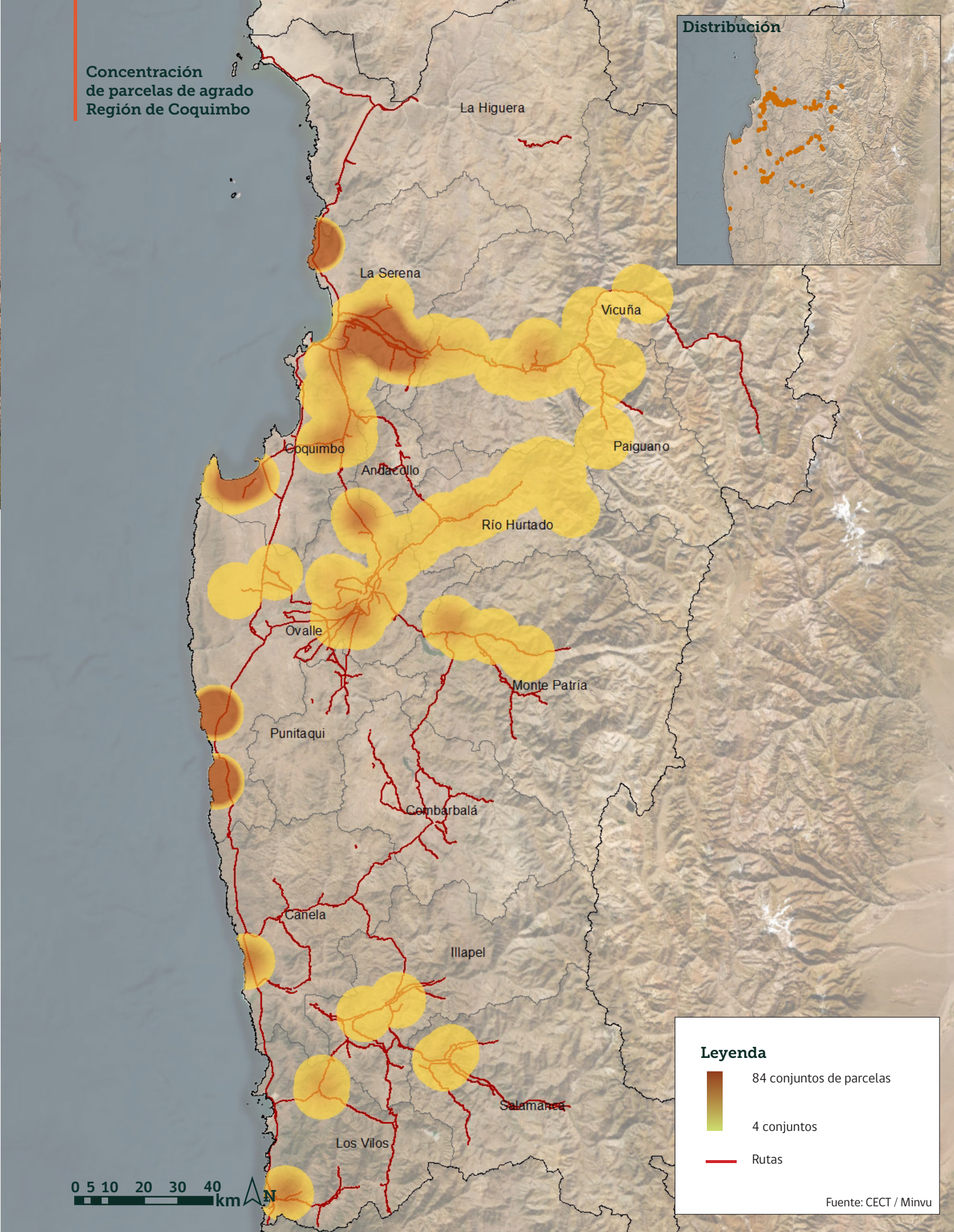
Conjuntos de parcelas de agrado	**204**
Hectáreas cubiertas	**14.119**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**36,8%**

Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**9.229 (58,3%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	100% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	97,2% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	210 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	357 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	14.096 (99,8%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	6.478 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	1.281 [SHOA, 2023]


Concentración
de parcelas de agrado
Región de Coquimbo
Distribución
La Higuera
La Serena
Vicuña
Coquimbo
Andacollo
Paiguano
Río Hurtado
Ovalle
Monte Patria
Punitaqui
Combarbalá
Canela
Illapel
Salamanca
Los Vilos
0 5 10 20 30 40
km
N
Leyenda
84 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu

REGIÓN DE VALPARAÍSO

Foto: El Observador

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

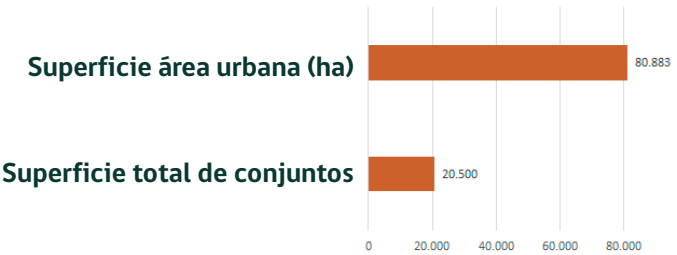
Conjuntos de parcelas de agrado	**410**
Hectáreas cubiertas	**20.500**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**25,3%**

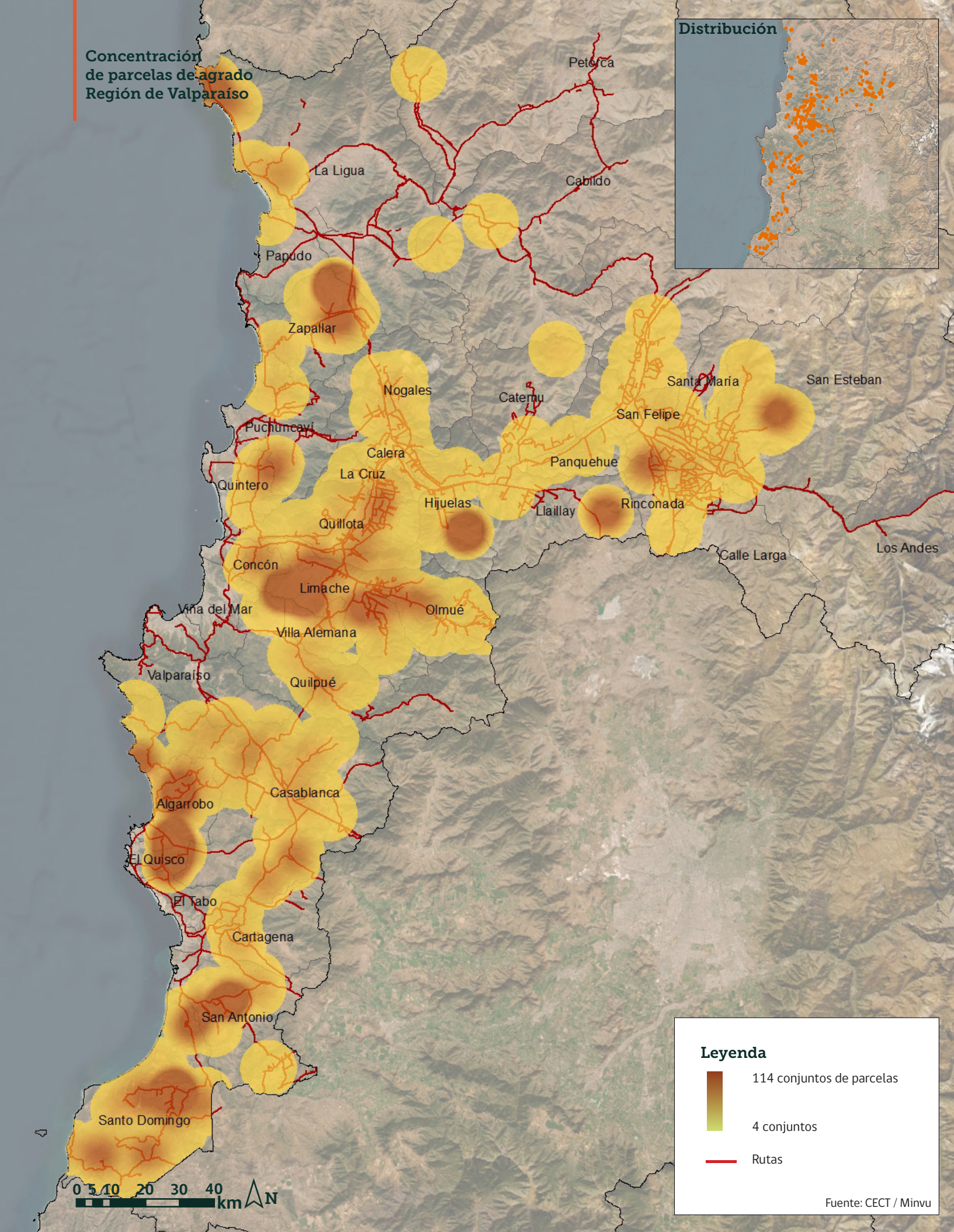
Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**15.526 (81,7%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	100% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	100% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	261 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	871 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	20.462 (99,8%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	1.736 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	12,5 [SHOA, 2023]




Concentración de parcelas de agrado Región de Valparaíso
Distribución
Petorca
La Ligua
Cabildo
Papudo
Zapallar
Nogales
Catemu
Santa María
San Esteban
San Felipe
Puchuncaví
Calera
La Cruz
Panquehue
Quintero
Hijuelas
Llaillay
Rinconada
Quillota
Calle Larga
Los Andes
Concón
Limache
Viña del Mar
Olmué
Villa Alemana
Valparaíso
Quilpué
Casablanca
Algarrobo
El Quisco
El Tabo
Cartagena
San Antonio
Santo Domingo
0 5 10 20 30 40
km
N
Leyenda
114 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu

REGIÓN METROPOLITANA

Foto: Plataforma Urbana

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

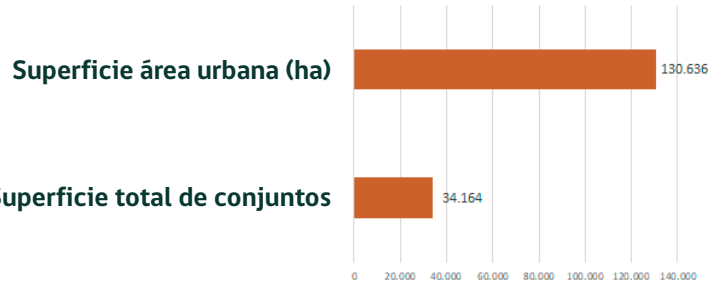
Conjuntos de parcelas de agrado	**1.378**
Hectáreas cubiertas	**34.164**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**26,2%**

Fragilidad del territorio

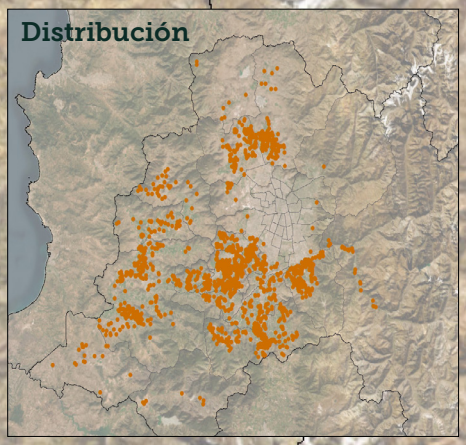
Hectáreas sobre suelo agrícola	**27.839 (80%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	98% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	100% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	133 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	0 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	33.978 (99,4%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	4.342 [Sernageomin, 2021]
Conjuntos en riesgo de inundación por Tsunami	0 [SHOA, 2023]



Concentración de parcelas de agrado Región Metropolitana



Tiltil
Colina
Lampa
Lo Barnechea
Curacaví
Pudahuel
María Pinto
Maipú
La Florida
Peñaflor
El Monte
Talagante
Pirque
San José de Maipo
Melipilla
Isla de Maipo
Buin
Paine
San Pedro
Alhué

0 5 10 20 30 40 km N

Leyenda

44 conjuntos de parcelas

4 conjuntos

Rutas

Fuente: CECT / Minvu

REGIÓN DE O'HIGGINS

Foto: Chile Travel

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

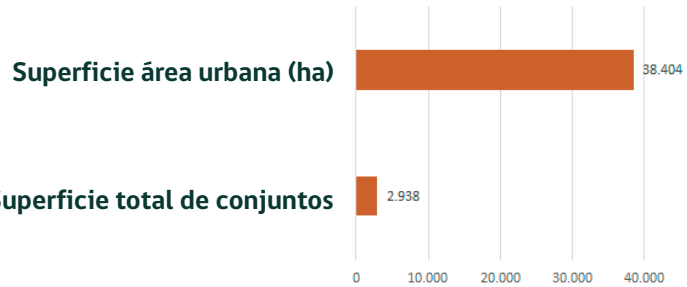
Conjuntos de parcelas de agrado	**121**
Hectáreas cubiertas	**2.938**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**7,7%**

Fragilidad del territorio

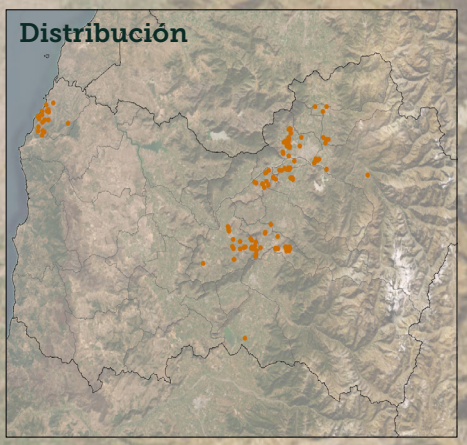
Hectáreas sobre suelo agrícola	**2.473 (88,4%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	100% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	100% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	15 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	0 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	2.888 (98,3%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	335,8 [Sernageomin, 2021]
Conjuntos en riesgo de inundación por Tsunami	0 [SHOA, 2023]



Concentración de parcelas de agrado Región de O'Higgins



Navidad
Litueche
La Estrella
Las Cabras
Marchihue
Pichilemu
Peralillo
Pumanque
Paredones
Lolol
Chépica
Peumo
Pichidegua
Palmilla
Santa Cruz
Nancagua
Placilla
Chimbarongo
San Vicente
Malloa
Quinta de Tilcoco
Coltauco
Coinco
Doñihue
Olivar
Rancagua
Graneros
Mostazal
Codegua
Requínoa
Rengo
San Fernando
Machalí

Leyenda

15 conjuntos de parcelas

4 conjuntos

Rutas

Fuente: CECT / Minvu

0 5 10 20 30 40 km

N

REGIÓN DEL MAULE

Foto: Chile es Tuyo

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

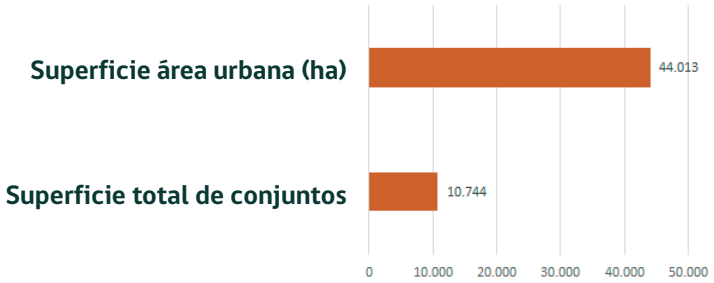
Conjuntos de parcelas de agrado	**446**
Hectáreas cubiertas	**10.744**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**24,4%**

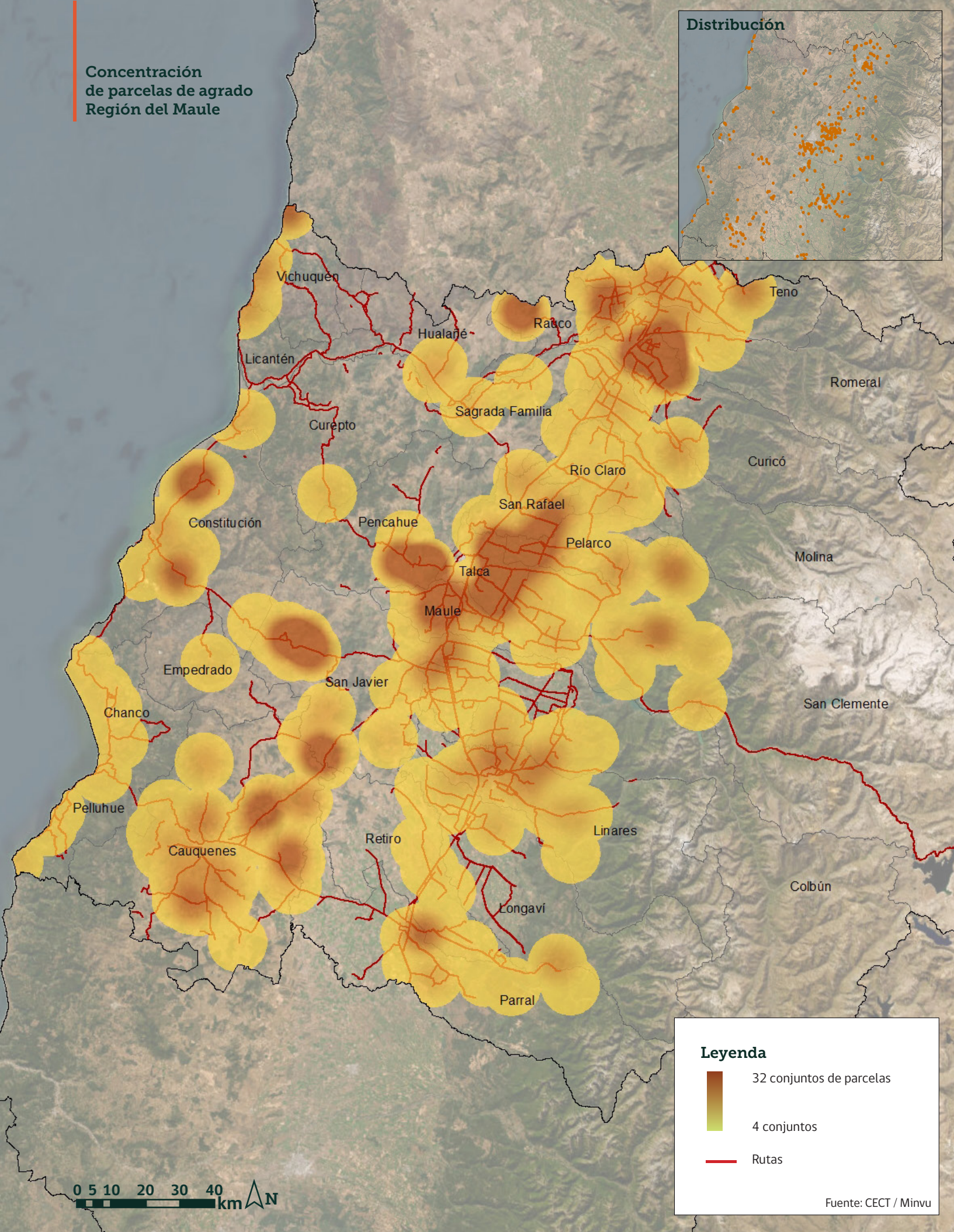
Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**9.584 (85,9%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	100% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	95,1% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	13 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	22 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	10.628 (98,9%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	251,4 [Sernageomin, 2021]
Conjuntos en riesgo de inundación por Tsunami	0 [SHOA, 2023]




Concentración
de parcelas de agrado
Región del Maule
Distribución
Vichuquén
Hualañé
Licantén
Curepto
Constitución
Pencahue
Empedrado
Chanco
Pelluhue
Cauquenes
Retiro
Parral
Longaví
Linares
Colbún
San Javier
Maule
Talca
Pelarco
San Rafael
Río Claro
Sagrada Familia
Rauco
Teno
Romeral
Curicó
Molina
San Clemente
Leyenda
32 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu
0 5 10 20 30 40
km
N

REGIÓN DE ÑUBLE

Foto: Universidad de Chile

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

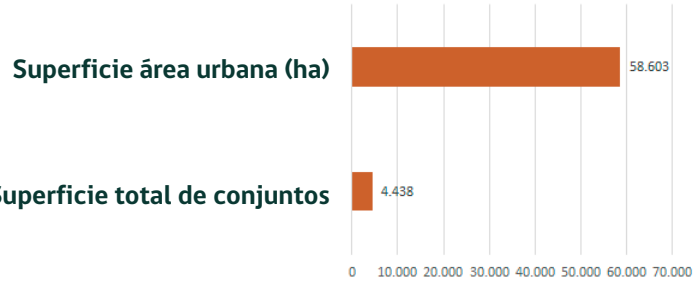
Conjuntos de parcelas de agrado	**126**
Hectáreas cubiertas	**4.438**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**7,6 %**

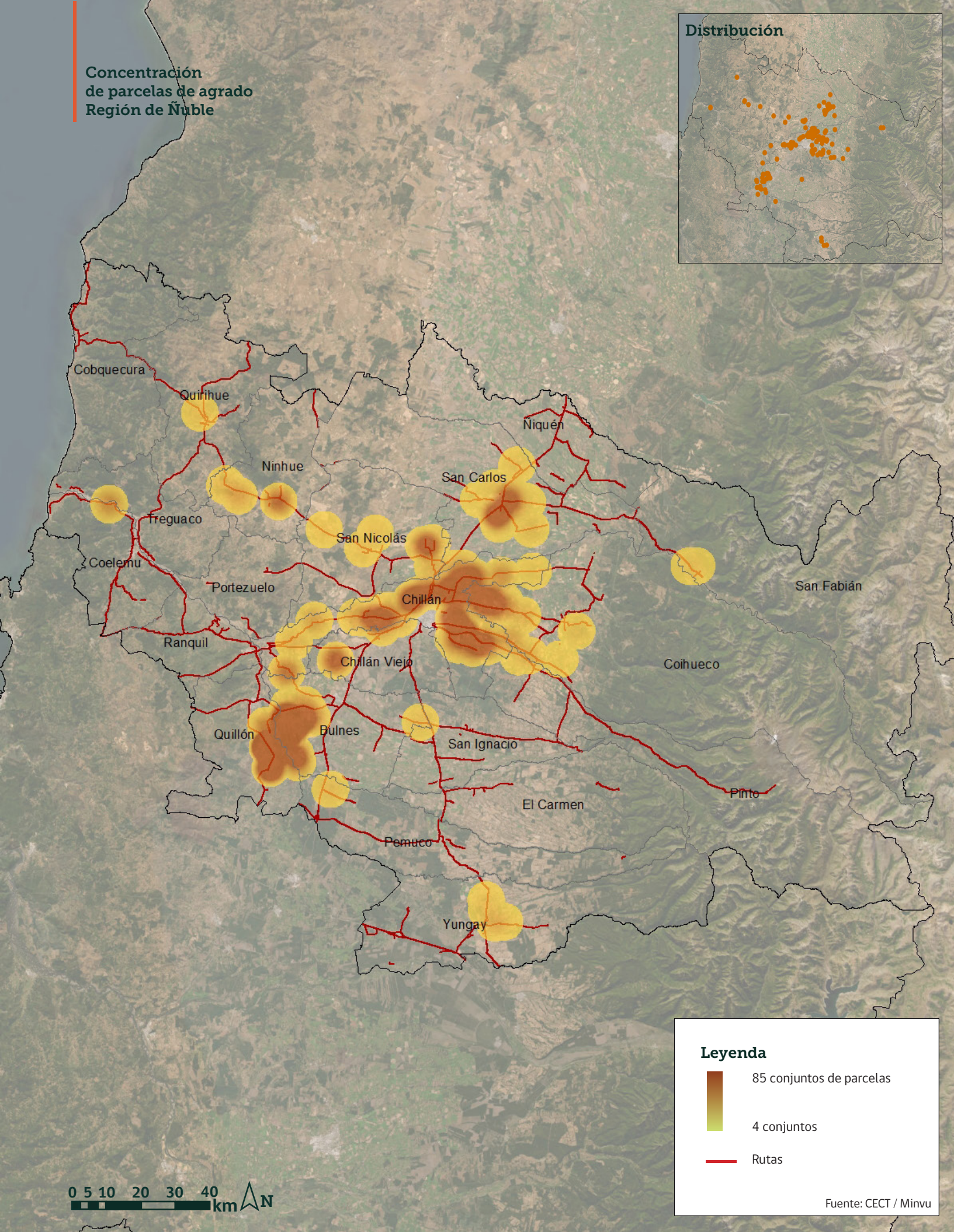
Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**4.431(99,2%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	0% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	100% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	0 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	5 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	4.436 (99,9%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	0 [Sernageomin, 2021]
Conjuntos en riesgo de inundación por Tsunami	0 [SHOA, 2023]




Concentración
de parcelas de agrado
Región de Ñuble
Distribución
Cobquecura
Quirihue
Ninhue
Niquén
San Carlos
Treguaco
San Nicolás
Coelemu
Portezuelo
Chillán
San Fabián
Ranquil
Chillán Viejo
Coihueco
Quillón
Bulnes
San Ignacio
Pinto
El Carmen
Pemuco
Yungay
Leyenda
85 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu
0 5 10 20 30 40
km
N

REGIÓN DEL BIOBÍO

Foto: Beth Wald. Ladera Sur

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

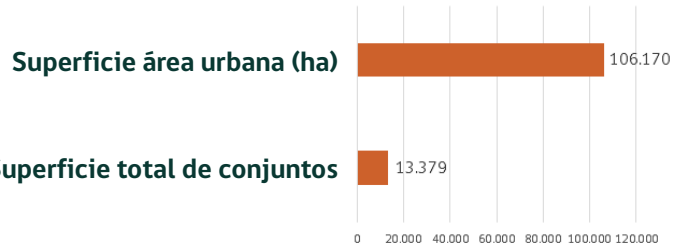
Conjuntos de parcelas de agrado	**871**
Hectáreas cubiertas	**13.379**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**12,6%**

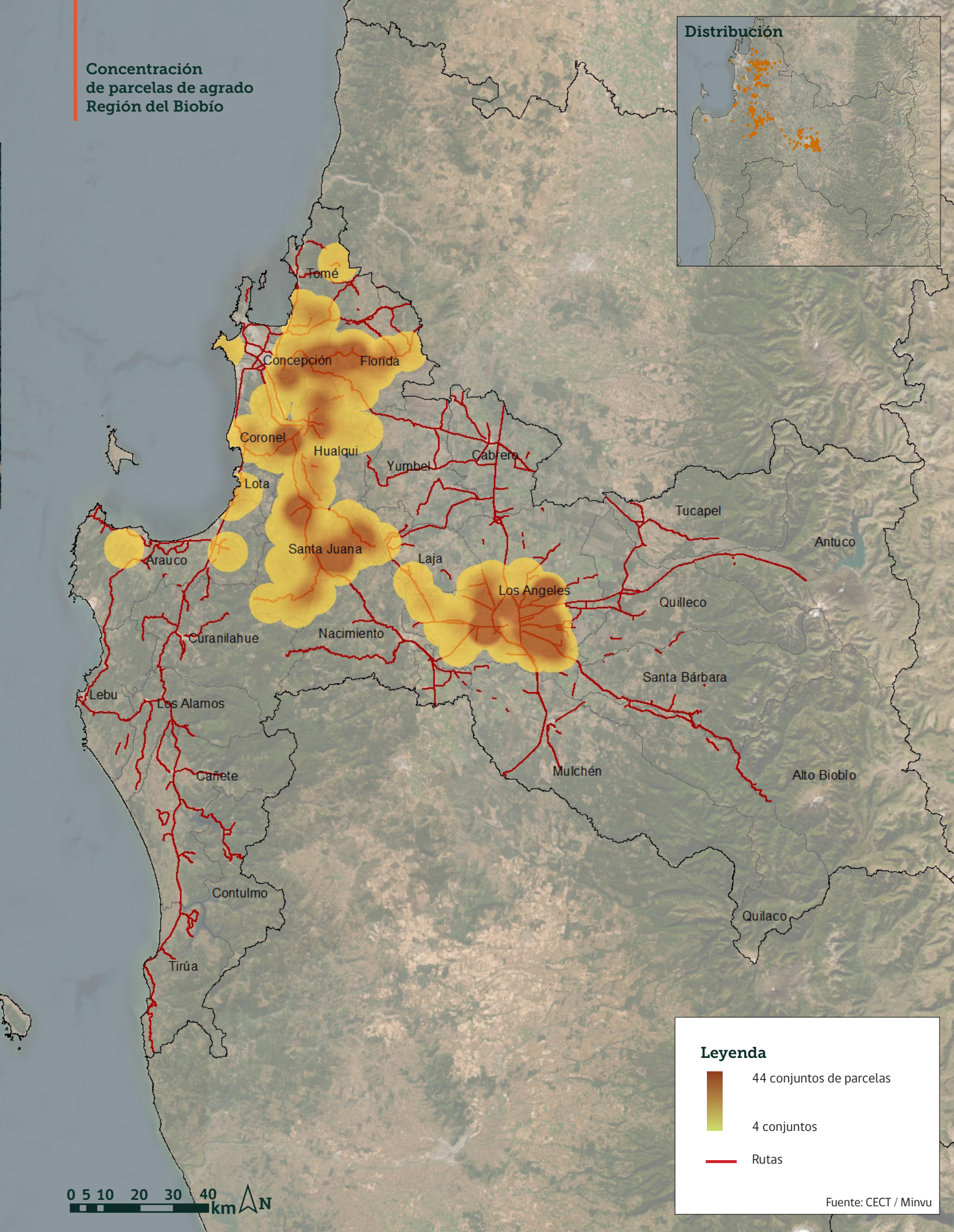
Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**15.164 (90,4%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	62,6% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	85% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	63 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	342 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	13.209 (98,7%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	0 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	30,5[SHOA, 2023]




Concentración
de parcelas de agrado
Región del Biobío
Distribución
Tomé
Concepción
Florida
Coronel
Hualqui
Yumbel
Cabrero
Lota
Tucapel
Antuco
Arauco
Santa Juana
Laja
Los Angeles
Quilleco
Curanilahue
Nacimiento
Santa Bárbara
Lebu
Los Alamos
Cañete
Mulchén
Alto Biobío
Contulmo
Quilaco
Tirúa
Leyenda
44 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu
0 5 10 20 30 40
km
N

REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

Foto: Regiones de Chile

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

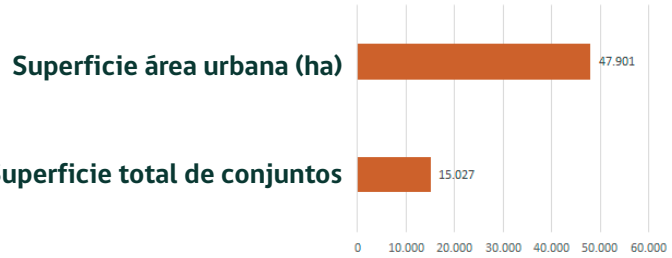
Conjuntos de parcelas de agrado	**362**
Hectáreas cubiertas	**15.027**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**31,4%**

Fragilidad del territorio

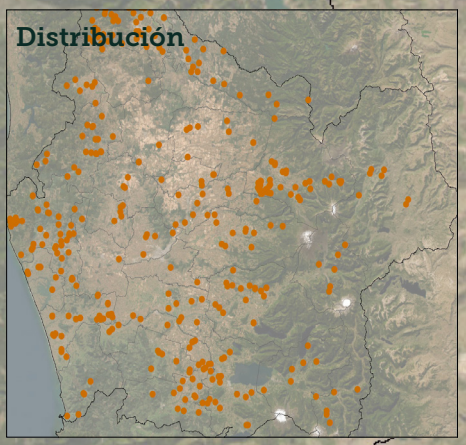
Hectáreas sobre suelo agrícola	**8.667 (58,56%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	62,9% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	29,8% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	444 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	998 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	14.559 (96,9%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	0 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	358,3[SHOA, 2023]



Concentración de parcelas de agrado Región de La Araucanía



Renaico
Angol
Los Sauces
Purén
Collipulli
Ercilla
Traiguén
Victoria
Lumaco
Curacautín
Perquenco
Lonquimay
Galvarino
Lautaro
Cholchol
Carahue
Temuco
Vilcún
Nueva Imperial
Padre Las Casas
Melipeuco
Saavedra
Freire
Cunco
Teodoro Schmidt
Pitrufquén
Gorbea
Toltén
Pucón
Villarrica
Curarrehue
Loncoche

Leyenda

48 conjuntos de parcelas

4 conjuntos

Rutas

Fuente: CECT / Minvu

0 5 10 20 30 40 km N

REGIÓN DE LOS RÍOS

Foto: Regiones de Chile

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

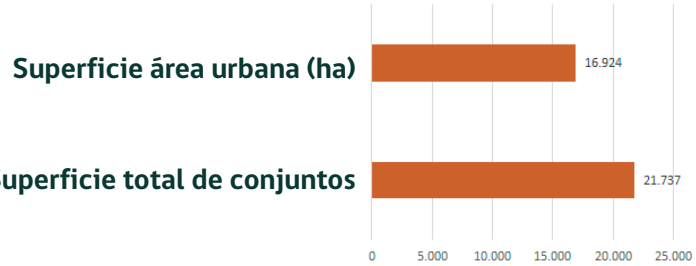
Conjuntos de parcelas de agrado	**1.136**
Hectáreas cubiertas	**21.737**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**128.4%**

Fragilidad del territorio

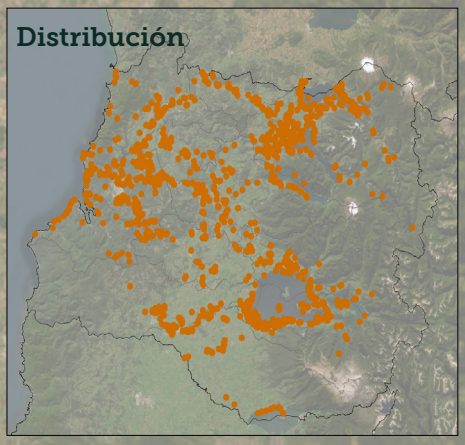
Hectáreas sobre suelo agrícola	**1.686 (0.05%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	4,7% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	0% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	960 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	9.059 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	21.391 (98,4%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	0 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	46,3 [SHOA, 2023]



Concentración de parcelas de agrado Región de Los Ríos



Mariquina
Lanco
Máfil
Panguipulli
Valdivia
Los Lagos
Corral
Paillaco
Futrono
La Unión
Lago Ranco
Río Bueno

Leyenda

36 conjuntos de parcelas

4 conjuntos

Rutas

Fuente: CECT / Minvu

0 5 10 20 30 40 km

N

REGIÓN DE LOS LAGOS

Foto: Regiones de Chile

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

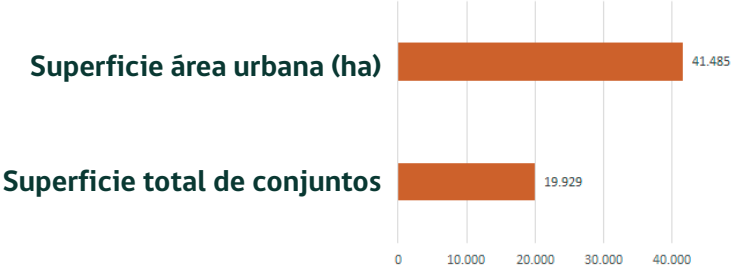
Conjuntos de parcelas de agrado	**288**
Hectáreas cubiertas	**19.929**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**48%**

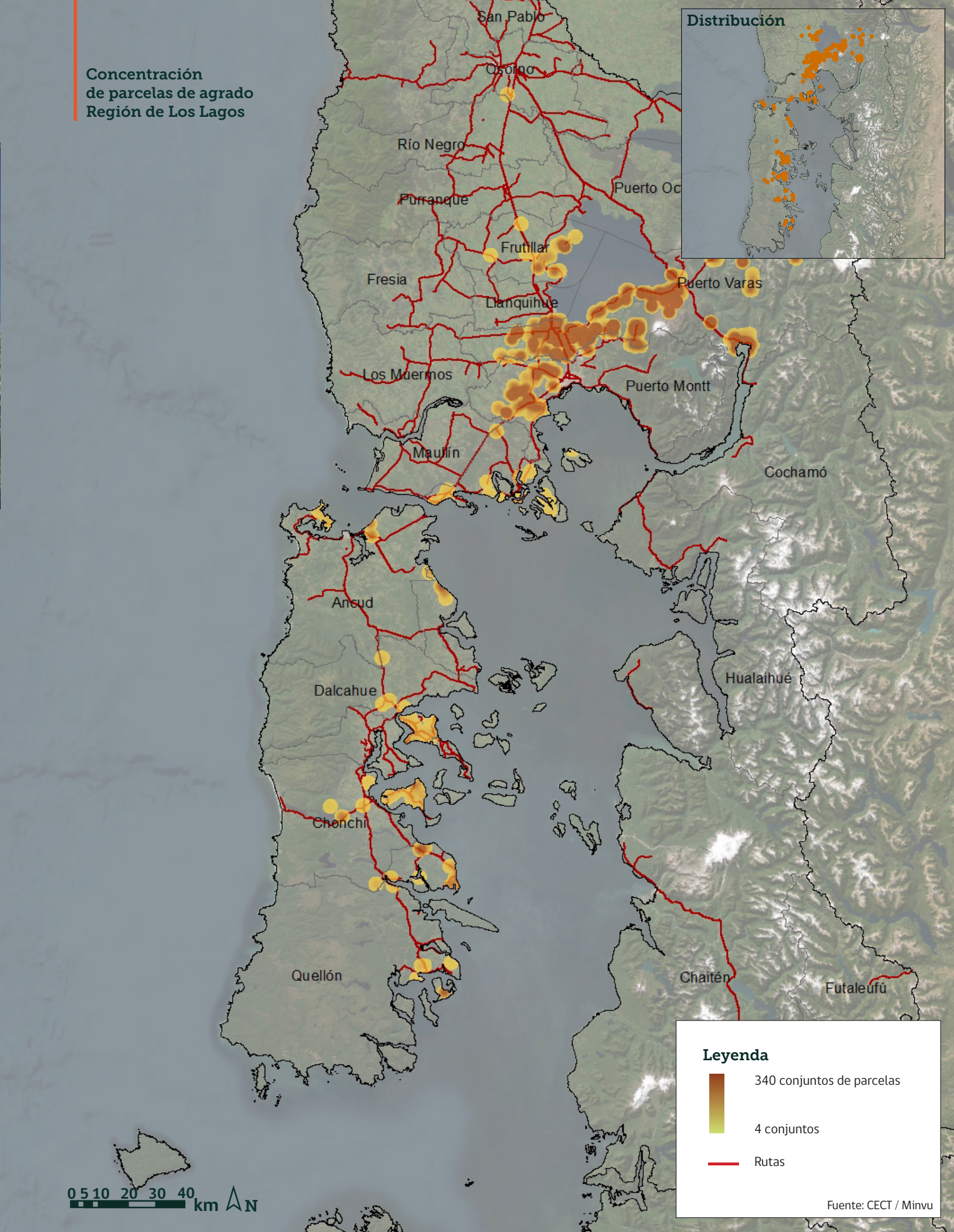
Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**957 (0.01%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	0% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	0% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	1.714 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	729 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	19.886 (99,7%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	0 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	21,6 [SHOA, 2023]




Concentración
de parcelas de agrado
Región de Los Lagos
Distribución
San Pablo
Osorno
Río Negro
Purranque
Puerto Oc
Frutillar
Fresia
Llanquihue
Puerto Varas
Los Muermos
Puerto Montt
Maullín
Cochamó
Ancud
Dalcahue
Hualaihué
Chonchi
Quellón
Chaitén
Futaleufú
Leyenda
340 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu
0 5 10 20 30 40
km
N

REGIÓN DE AYSÉN

Foto: Aysén Patagonia

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

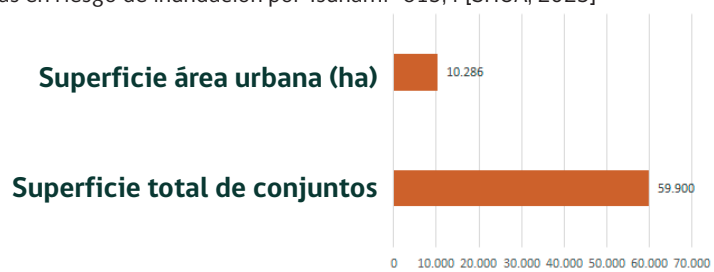
Conjuntos de parcelas de agrado	**259**
Hectáreas cubiertas	**59.900**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**582,3%**

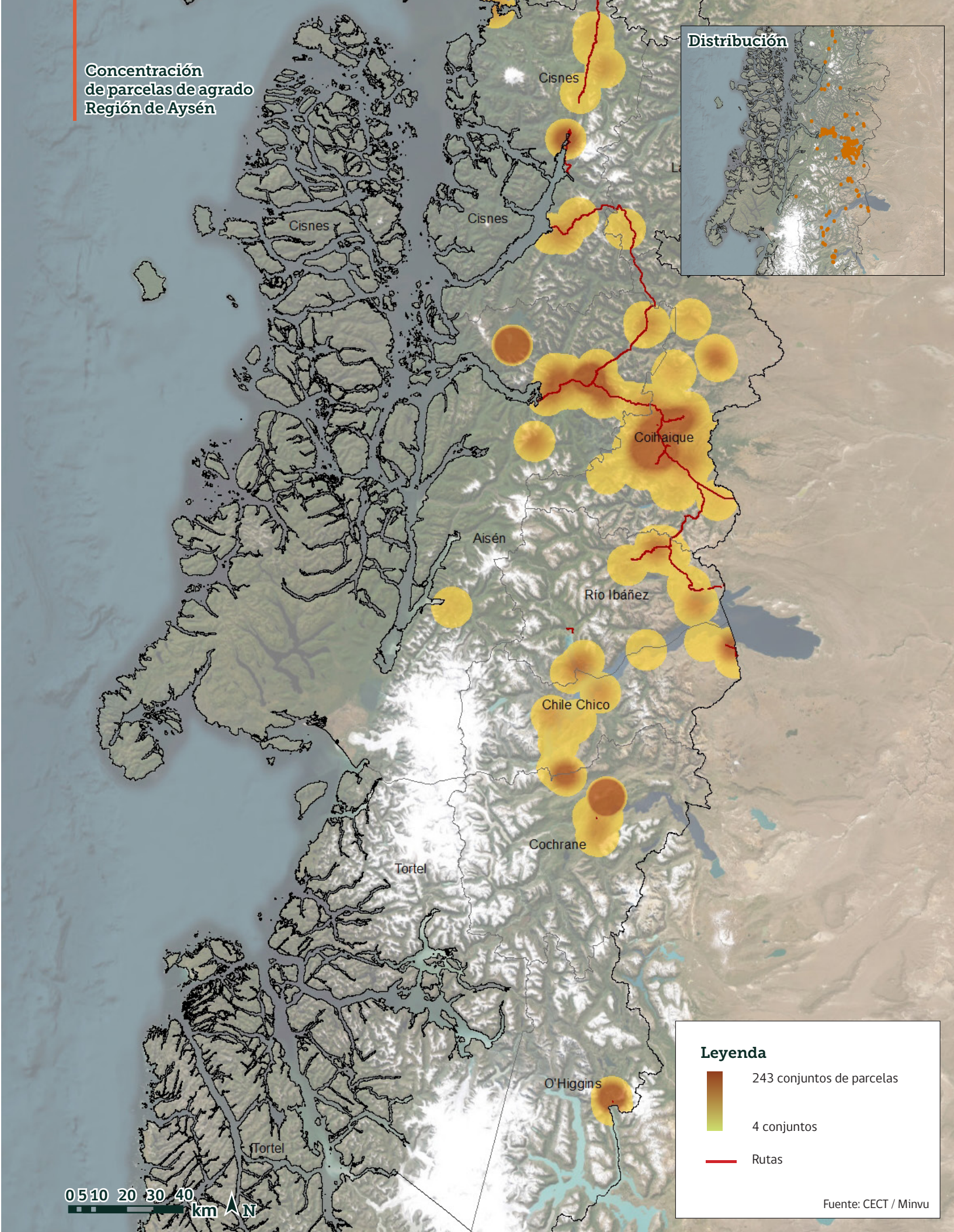
Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**5.348 (0.14%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	0% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	0% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	21.620 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	12.720 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	59.367 (99,1%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	966,5 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	815,4 [SHOA, 2023]




Concentración
de parcelas de agrado
Región de Aysén
Distribución
Cisnes
Cisnes
Cisnes
Coihaique
Aisén
Río Ibáñez
Chile Chico
Cochrane
Tortel
O'Higgins
Tortel
Leyenda
243 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu
0 5 10 20 30 40
km
N

REGIÓN DE MAGALLANES

Foto: Chile es Tuyo

Estado de parcelas de agrado
Minvu, 2022

Magnitud

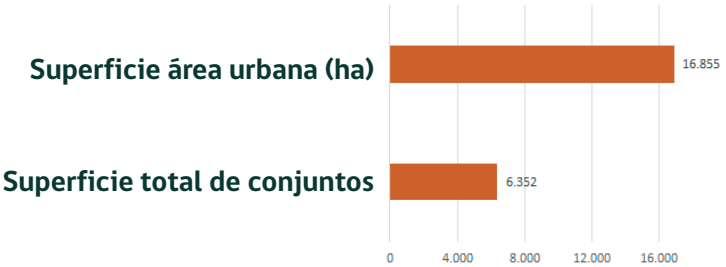
Conjuntos de parcelas de agrado	**20**
Hectáreas cubiertas	**6.352**
Ocupación respecto a área urbana planificada	**37,7%**

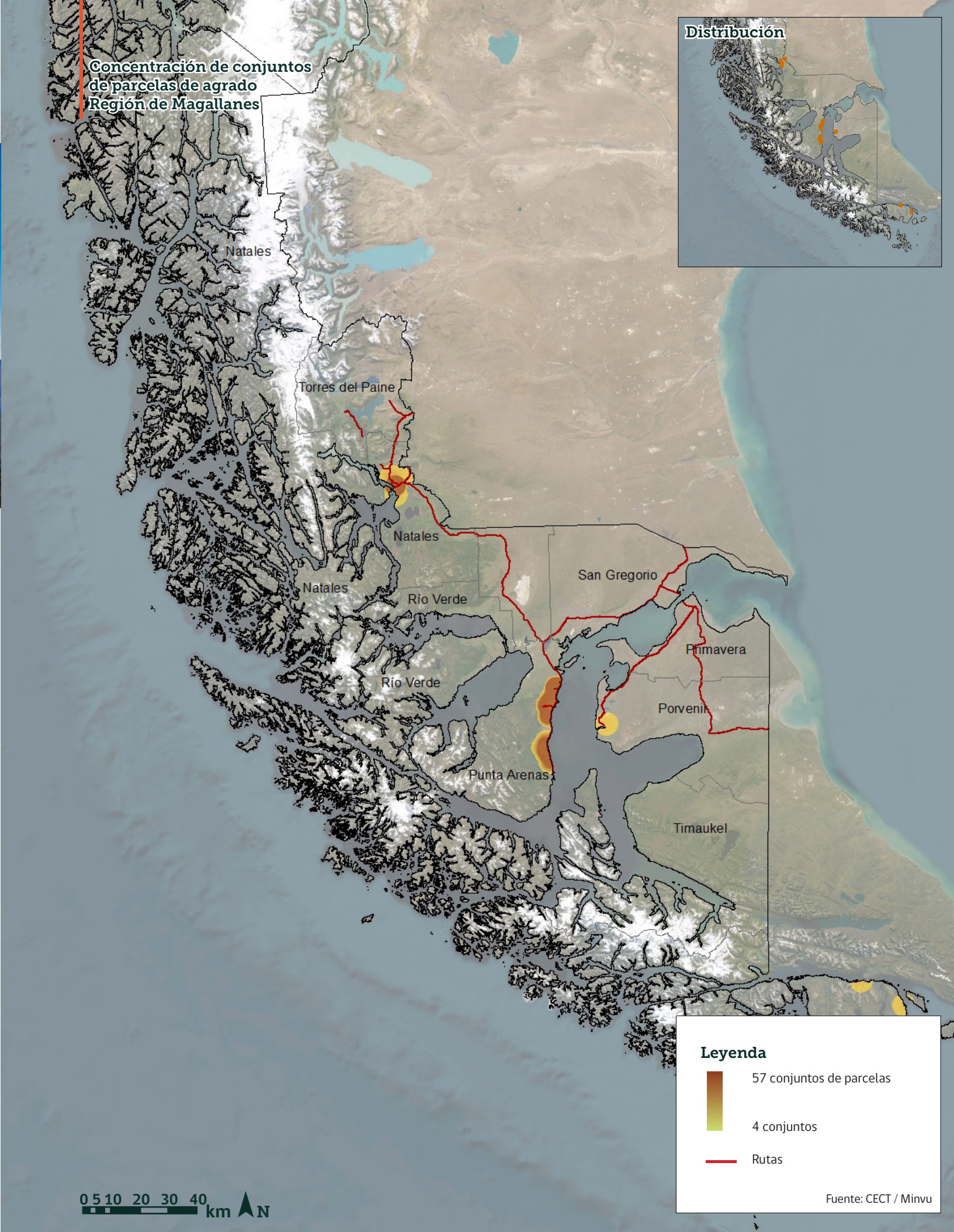
Fragilidad del territorio

Hectáreas sobre suelo agrícola	**1.714 (2,9%) [Conaf, 2020]**
Porcentaje de conjuntos en zonas de desertificación	0% [MMA, 2020]
Porcentaje de conjuntos en zonas de inseguridad hídrica	0% [MMA, 2020]
Hectáreas en reservas, parques o santuarios de la naturaleza	0,48 [MMA y Conaf, 2022]
Hectáreas en Zonas de Interés Turístico	1.163 [Sernatur, 2023]

Áreas de amenaza

Hectáreas sobre áreas amenazadas por incendios forestales	6.338 (99,8%) [Conaf, 2020]
Hectáreas sobre áreas en peligro de relaves	0 [Sernageomin, 2021]
Hectáreas en riesgo de inundación por Tsunami	0 [SHOA, 2023]




Concentración de conjuntos
de parcelas de agrado
Región de Magallanes
Distribución
Natales
Torres del Paine
Natales
Natales
Río Verde
Río Verde
San Gregorio
Primavera
Porvenir
Punta Arenas
Timaukel
Leyenda
57 conjuntos de parcelas
4 conjuntos
Rutas
Fuente: CECT / Minvu
0 5 10 20 30 40 km
N

El impacto de las parcelas de agrado en Chile
Antecedentes para la discusión

Centro de Estudios Ciudad y Territorio
Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Primera Edición
Santiago de Chile
2024

Más información:
Proyecto de ley de Protección del territorio y la vida rural

Más información:
Informe y mapa interactivo del Centro de Estudios Ciudad y Territorio, Minvu

Ministerio de
Vivienda y
Urbanismo
Gobierno de Chile

CECT
Centro de Estudios
de Ciudad y
Territorio