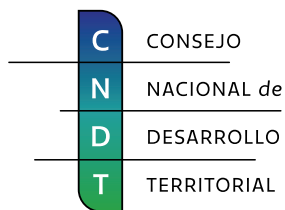


PROPUESTA CNDT

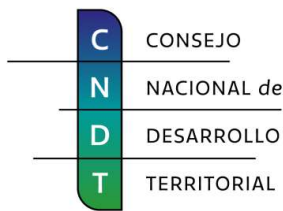


Hacia una clasificación territorial subcomunal con foco en la ruralidad



FEBRERO
2026





www.cndt.cl
Serrano 73, Oficina 914
Santiago Centro
Teléfono: +56 2 2901 2261

Autor: Consejo Nacional de Desarrollo Territorial

Coordinación y edición: Paola Jirón Martínez y Gabriela Muñoz Pérez.

Desarrollo de contenidos: Lucas Alcayaga (ODEPA) y Francisco Muñoz.

Imagen portada: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Programa Pequeñas Localidades (PPL), Villa Dorotea Región de Magallanes.

Sugerencia para citar: CNDT (2026). Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (2026). Hacia una clasificación territorial subcomunal con foco en la ruralidad.

Febrero, 2026

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
ACRÓNIMOS	6
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. Contexto y desafíos para una definición de ruralidad	7
1.2. El problema de la fragmentación conceptual e institucional de la ruralidad.....	9
1.3. Objetivo y alcances del documento	10
2. METODOLOGÍAS REVISADAS EN LA COMISIÓN RURAL	12
2.1. Metodología CASA – Gradiente urbano-rural en Chile (ODEPA)	12
2.2. Metodología Áreas Funcionales de Chile (MINVU–SUBDERE–SECTRA–INE) ...	16
2.3. Grado de Urbanización - DEGURBA (INE).....	19
2.4. Comparación de las metodologías revisadas.....	22
3. CONTRIBUCIONES DEL TRABAJO DE LA COMISIÓN RURAL	25
3.1. Fichas de Trabajo. Aproximaciones a una definición de ruralidad	25
3.2. Taller grupal sobre la definición de ruralidad	26
3.3. Análisis y contraste de hallazgos.....	28
4. PROPUESTA DE UN NUEVO MARCO OPERATIVO PARA RURALIDAD	31
4.1. Fundamentos conceptuales	31
4.2. Componentes y Fórmula del Modelo de Clasificación Subcomunal.....	31
4.3. Resultados: Aplicación del Modelo Escala Regional.	35
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	44
5.1. Reflexiones sobre la evolución y desafíos operacionales	44
5.2. Recomendaciones para su adopción y operacionalización estratégica	46
6. INTEGRANTES Y PARTICIPANTES DE LA COMISIÓN RURAL	48
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52
8. ANEXO	54
8.1. Clasificaciones territoriales vigentes	54
8.2. Sistematización de actividades de la Comisión Rural	57
8.3. Resumen calculo Índice de Vocación Territorial (IVT).....	65
8.4. Archivos de resultado estadístico y espacial: región de Valparaíso.	66

Carta directora ODEPA y presidenta del CNDT

Por medio de esta presentación, nuestras instituciones destacan el valor del trabajo colaborativo desarrollado durante el año 2025 en el marco de la Comisión Rural del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT). Esta instancia permitió articular miradas territoriales, técnicas y sectoriales en torno a uno de los desafíos relevantes del país: comprender y abordar la ruralidad desde una perspectiva integrada, actualizada y operativa, fortaleciendo el camino trazado por la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR).

Este esfuerzo conjunto dio origen al documento **“Hacia una clasificación territorial subcomunal con foco en la ruralidad: recomendaciones para políticas públicas territoriales en Chile”**. Esta propuesta, elaborada con criterios definidos desde la ruralidad, busca robustecer el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Su principal aporte radica en el reconocimiento, a partir de una metodología de clasificación rural, de las múltiples escalas del territorio, su heterogeneidad y las complejas relaciones funcionales entre áreas urbanas, rurales y de interfaz urbano-rural.

La labor de la Comisión Rural fue clave para consensuar principios rectores y dimensiones centrales de la metodología propuesta, destacando la necesidad de una aproximación multidimensional, multiescalar y funcional del territorio. A partir de ello, se propone una clasificación a nivel subcomunal que integra además de variables demográficas, aquellas vinculadas a la accesibilidad y el uso del suelo, permitiendo visibilizar gradientes territoriales y formas de ruralidad que hasta hoy permanecían invisibilizadas bajo las definiciones administrativas vigentes.

Este modelo operacional constituye un aporte estratégico que facilita una delimitación más precisa y una identificación clara de brechas, permitiendo una focalización pertinente de la inversión pública y una mayor coherencia institucional. Al proporcionar una base técnica común, el documento entrega evidencia clave para las políticas públicas y los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, elevando el estándar de la PNDR

hacia niveles de detalle alineados con la vanguardia internacional. La contribución de esta clasificación también permitirá avanzar en formas de planificación territorial más equitativas, menos urbano centradas y más pertinentes para cada territorio.

Agradecemos a todas y todos quienes contribuyeron a este proceso, y reafirmamos nuestro compromiso de seguir impulsando una agenda coordinada que reduzca las brechas territoriales y promueva políticas públicas que respondan con precisión a las necesidades de nuestras comunidades rurales.



Andrea García Lizama
Directora Nacional de la Oficina de
Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)



Paola Jirón Martínez
Presidenta
Consejo Nacional de desarrollo
Territorial

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento busca avanzar hacia una propuesta de clasificación territorial a escala subcomunal con foco en la ruralidad, aplicable al diseño, implementación, monitoreo y/o evaluación de políticas públicas, instrumentos de planificación y otras iniciativas que requieran de un enfoque territorial.

La propuesta se elaboró en el marco de la agenda de trabajo 2025 de la Comisión Rural del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT), a partir de la revisión de metodologías innovadoras para clasificar el territorio. El documento se basa en un trabajo colaborativo entre el CNDT y la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura.

Como resultado del proceso, se obtuvo una clasificación territorial compuesta por cinco tipologías: urbano consolidado, urbano secundario, interfaz urbano-rural, rural cercano y rural remoto, las cuales expresan la gradiente y el continuo territorial existente entre las superficies urbanas y rurales.

Entre los principales hallazgos, se releva la necesidad de profundizar en el detalle de las categorías mixtas consideradas por la PNDR. El ejemplo regional presentado evidencia la creciente importancia de las zonas de interfaz, cuya caracterización requiere un análisis particular en cada región, dado que la expresión de las variables territoriales es heterogénea y responde a dinámicas locales específicas.

Este documento evidencia la necesidad de continuar profundizando en formas de clasificación territorial subcomunal y las dimensiones claves para su medición. La clasificación propuesta permitirá representar de mejor manera la heterogeneidad territorial, los vínculos urbanos-rurales y las áreas de interfaz existentes en las diversas configuraciones socio-territoriales del país.

Avanzar hacia un nuevo marco operativo consensuado que sea reconocido transversalmente por las instituciones públicas no solo permitirá mejorar la identificación y delimitación de áreas urbanas, rurales e intermedias, sino que también aportará a la coherencia entre las políticas territoriales. Esto resulta fundamental para fomentar sistemas de asentamientos humanos más integrados, equitativos y sustentables.

ACRÓNIMOS

Acrónimo	Nombre
CASA	Clasificación Ajustada por Separación y Aglomeración
CChC	Cámara Chilena de la Construcción
CEDIT	Núcleo Milenio para el Desarrollo Integral de los Territorios
CNDT	Consejo Nacional de Desarrollo Territorial
COMICIVYT	Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
DEGURBA	Grados de Urbanización (Degree of Urbanization)
FUSUPO	Fundación Superación de la Pobreza
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LGUC	Ley General de Urbanismo y Construcciones
LUC	Límite Urbano Censal
MBN	Ministerio de Bienes Nacionales
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
OGUC	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
PNDR	Política Nacional de Desarrollo Rural
PNDU	Política Nacional de Desarrollo Urbano
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
SECTRA	Secretaría de Planificación de Transporte
SIET	Sistema de Indicadores y Estándares Territoriales
SIG	Sistema de Información Geográfica
SNA	Sociedad Nacional de Agricultura
SOCHITRAN	Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
SUBTURISMO	Subsecretaría de Turismo de Chile
UCH	Universidad de Chile
UDP	Universidad Diego Portales

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto y desafíos para una definición de ruralidad

Pese a que las políticas territoriales, como la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), impulsan una comprensión integral del territorio, sus características y fenómenos, dichas **políticas no siempre son coherentes en sus definiciones territoriales**, lo que afecta en la forma de clasificar tanto el territorio nacional como los tipos de asentamientos humanos. Lo anterior, puede derivar en contradicciones operativas donde un mismo asentamiento es categorizado como rural por una política y urbano por otra. Esta falta de criterio unificado genera **distorsiones en las mediciones estadísticas e ineficiencias en la focalización de la inversión pública**, dificultando que los recursos lleguen de forma pertinente a cada territorio.

En cuanto a las definiciones de ruralidad utilizadas en Chile, existen distintos criterios para su clasificación y medición, dependiendo de la institución y el instrumento público que lo establezca. En general, estas definiciones se basan en visiones dicotómicas del territorio, al entender lo rural como la contraposición o todo aquello que está fuera de lo urbano, lo que da cuenta de una ausencia de una mirada integral del territorio, desconociendo a su vez los vínculos urbanos-rurales y las áreas de interfaz entre los territorios.

Estas definiciones de ruralidad han sido formuladas con distintos objetivos y usos, pudiendo ser con fines estadísticos, normativos o de política pública, entre las que se destacan las siguientes¹:

- **Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (LGUC y OGUC)**, con fines normativos, establece lo rural a partir de un límite urbano imaginario, definiendo así de forma excluyente como lo que no es urbano a nivel subcomunal.
- **Instituto Nacional de Estadística (INE)**, con fines estadísticos y censales, define ruralidad considerando, por un lado, un criterio de tamaño poblacional y, por otros, de empleo en actividades del sector primario, a escala subcomunal, lo que permite un mayor nivel de desagregación de análisis.
- **Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)**, como orientación general al desarrollo rural establece tipologías de comunas rurales, mixtas y urbanas utilizando un criterio de densidad poblacional, y luego un ajuste de tamaño poblacional, a escala comunal. Está es la única metodología que busca romper con

¹ En el Anexo 8.1 se incluye un análisis más detallado de estas 3 formas de clasificar el territorio nacional, acorde a cada instrumento, Ley o Política.

la mirada dicotómica del territorio al proponer lo mixto, sin embargo, su escala no permite representar la heterogeneidad al interior de las comunas.

Adicionalmente, existen distintas definiciones operativas de la ruralidad que son utilizadas y aplicadas en una variedad de instrumentos sectoriales. En términos generales, esto lleva a que cada institución ajuste los criterios de las definiciones mencionadas con el fin de satisfacer los objetivos programáticos de sus respectivos instrumentos. Algunos ejemplos incluyen:

- El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) define distintos umbrales de ruralidad según los objetivos de sus programas. Por un lado, el Programa de Habitabilidad Rural se focaliza en localidades con menos de 5.000 habitantes. Por otro lado, el Programa para Pequeñas Localidades extiende su alcance a asentamientos de hasta 20.000 habitantes, condicionado a la presencia de servicios de educación y salud.
- El Ministerio de Obras Públicas (MOP), mediante la Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales, utiliza criterios de densidad para su intervención. Clasifica los territorios en localidades concentradas (más de 15 viviendas por kilómetro de red), semiconcentradas (8 a 14 viviendas por kilómetro de red) y dispersas (menor a 8 viviendas por kilómetro de red). Esta segmentación determina la factibilidad técnica y económica de la infraestructura hídrica.

Como se observa, cada definición tiene sus propios fines operativos. Un ejemplo, el INE cuyo fin es el levantamiento censal y estadístico, mientras que la LGUC, busca establecer usos de suelos y acotar límites normativos para la urbanización. Es importante tener en cuenta que ninguna institución busca establecer definiciones oficiales o amplias que aproximen una comprensión común de la ruralidad.

Por otro lado, si bien se reconoce los avances realizados por la PNDR de identificar los territorios mixtos, esta clasificación aún no logra permear a los distintos ministerios y gobiernos regionales para una implementación coordinada. Su definición tampoco ha sido gradualmente incorporada en los distintos instrumentos de política pública.

La principal problemática de no contar con una definición oficial de ruralidad radica en la ausencia de un marco legal y conceptual unificado que estandarice los criterios de clasificación en Chile. Más que una carencia de datos técnicos, el desafío reside en la falta de consensos políticos y de coordinación interinstitucional para establecer un marco operativo común que permita comprender la complejidad de la realidad rural del país

Este vacío compromete la correcta identificación de los territorios rurales, generando consecuencias como subestimar la población y superficie rural del país, ocultando sus características y necesidades específicas, además de comprometer la coherencia entre políticas públicas, al acudir a definiciones diversas. Lo anterior se manifiesta en la superposición, duplicidad o incluso, la ausencia de instrumentos, recursos y asignaciones presupuestarias necesarias para los territorios rurales. Consecuentemente, la ausencia de

este marco operativo consensuado dificulta una acción integral y efectiva por parte del Estado en los territorios rurales, lo que impacta negativamente y de forma directa en su desarrollo y en la equidad territorial del país.

1.2. El problema de la fragmentación conceptual e institucional de la ruralidad

Esta situación hace necesario avanzar en establecer un marco operativo común que permita entender la ruralidad en Chile. Esta conceptualización permitirá al Estado, con sus diversas instituciones, interpretar y abordar las distintas características y particularidades de estos territorios. En concordancia con lo anterior, una adecuada clasificación debe contar con una escala de alcance más específico que el comunal; de este modo, una clasificación subcomunal, podría reflejar distintas realidades territoriales existentes dentro de una comuna.

En esta línea, se rescatan algunos avances planteados por ODEPA (2022) en el documento "Lineamientos para el uso de las definiciones de ruralidad en Chile"², el cual propone avanzar en esta dirección, argumentando que la multiplicidad de definiciones operacionales empleadas por los servicios públicos obstaculiza una acción integral en los territorios. El documento también recomienda que los ministerios y sus servicios incorporen gradualmente la clasificación de la PNDR, contrastándola con sus programas de inversión y posteriormente evaluar su inclusión. Se sugiere que este proceso se realice considerando el marco normativo vigente, con el fin de dimensionar los ajustes legales, reglamentarios o de criterios de diseño necesarios para alcanzar una conceptualización estatal más coherente.

Este punto es algo central que se plantea este documento, ya que las implicancias de lograr una clasificación de ruralidad con respaldo legal o normativo significarán un avance clave para que otras políticas, programas e instrumentos puedan tener un nivel de injerencia concreto sobre todo el territorio, el que además tendría criterios reconocidos por todas las instituciones públicas.

Sumado a lo anterior, el documento de ODEPA recomienda avanzar en una subclasificación de la metodología de la PNDR, para representar la heterogeneidad de los territorios más allá del nivel comunal y, por otro lado, ampliar los criterios de medición más allá de la densidad poblacional, incorporando nuevas variables como la distancia a un centro poblado principal, los usos de suelo, entre otras.

Esta recomendación se alinea con la discusión internacional respecto a la "Nueva Ruralidad" (Gaudin y Padilla, 2023; Ruíz y Delgado, 2008; OCDE, 2006), la cual promueve

² <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/72875/Lineamientos-para-el-uso-de-las-definiciones-de-ruralidad-en-Chile.pdf>

un enfoque territorial para comprender la ruralidad. En América Latina, este concepto emergió con la intensificación de los procesos de globalización y apertura económica de muchos países, los que transformaron las dinámicas productivas y restaron valor a los métodos tradicionales de producción primaria, como la agricultura. Estos procesos generaron nuevas formas de vida y complejizaron las interacciones socioculturales, expresados en: fuertes vínculos e interacciones urbano-rural; aumento en la importancia de las ciudades intermedias; intensificación de flujos migratorios; el empobrecimiento y la pérdida de identidad y patrimonio cultural y natural. La “Nueva Ruralidad” también desafía la noción tradicional de inmovilidad de la población rural (Casas et al., 2023; Ginés y Querol, 2019), ya que los vínculos y flujos entre áreas rurales, urbanas y la interfaz urbano-rural se ha incrementado. Aunque este fenómeno tiene décadas de antigüedad, su traducción en herramientas de diagnóstico territorial y de diseño de programas públicos es relativamente reciente (Gaudin y Padilla, 2023).

En consecuencia, uno de los principales desafíos implica aproximarse a una definición que abarque de forma adecuada las características contemporáneas de las diversas formas de ruralidad y habitar el territorio, teniendo en cuenta la heterogeneidad y extensión del país. Esto implica diseñar un sistema de clasificación y medición que sea técnicamente viable, en términos de información disponible, y territorialmente representativo de las diversas formas de habitar el país,

1.3. Objetivo y alcances del documento

Este documento propone una clasificación territorial a escala subcomunal con foco en la ruralidad, fundamentada en una discusión teórica-práctica que define sus bases conceptuales y metodológicas. El propósito es establecer un nuevo marco operativo que robustezca la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), y optimice el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con enfoque territorial.

Para alcanzar este objetivo, el presente documento se estructura en tres ejes de trabajo: primero, la revisión de las metodologías innovadoras de clasificación territorial para relevar sus criterios de ruralidad; segundo, la identificación y validación de nuevos criterios (escalas, dimensiones y parámetros) que fundamentan la nueva definición; y finalmente, la aplicación de un modelo de clasificación a escala subcomunal, permitiendo contrarrestar sus alcances frente a la medición vigente de la PNDR.

La construcción de esta propuesta es el resultado de un proceso consultivo y técnico que integró el análisis de metodologías y reflexiones emanadas desde la Comisión Rural del CNDT durante el año 2025. A través de una revisión sistemática y el desarrollo de instancias colaborativas, se logró sintetizar los criterios sectoriales para alcanzar consensos sobre elementos clave. Este esfuerzo decantó en un modelo de clasificación subcomunal que busca superar las visiones fragmentadas y sintéticas del territorio.

Adicionalmente, esta propuesta busca transitar hacia una escala de análisis que no solo sea representativa y válida para los instrumentos de política pública territoriales, sino que también sea compatible con la disponibilidad actual de datos. En este sentido, es imperativo que dicho marco permita su integración efectiva en el Sistema de Indicadores y Estándares Territoriales (SIET-Chile)³, fortaleciendo así la coherencia de las clasificaciones territoriales del Estado.

Consolidar este marco operativo no solo permite cerrar brechas territoriales, sino que da cumplimiento a la Directriz 1.1.a de la PNOT, facilitando una identificación precisa de las áreas urbanas, rurales y de interfaz urbano-rural del país. Bajo el enfoque territorial del CNDT, esta clasificación trasciende la planificación sectorial aislada, para entender al territorio como una construcción social que es multidimensional, dinámica y continua. De este modo, se busca promover una inversión pública coordinada y descentralizada que, basada en el uso de datos geográficos y la vocación territorial, fortalezca la equidad y la integración del continuo urbano-rural en el sistema de asentamientos humanos del país.

³ <https://www.siet-chile.cl/>

2. METODOLOGÍAS REVISADAS EN LA COMISIÓN RURAL

A continuación, se presenta una síntesis de tres estudios que se han realizado en instituciones públicas en torno a metodologías de clasificación territorial de alcance nacional, aplicadas con estándares y base internacional relacionadas a diferentes categorías de clasificación de sus asentamientos humanos. Estos estudios incluyen: Gradiente Urbano-Rural en Chile (ODEPA-CEDIT); Áreas Funcionales de Chile (MINVU-SUBDERE-SECTRA-INE); y Grado de Urbanización -DEGURBA- (INE).

Si bien ninguno se enfoca específicamente en la ruralidad, todos permiten una aproximación, desde diferentes perspectivas y tipos de análisis, a diversas categorías de lo urbano-rural y sus gradientes.

Un elemento en común de los tres estudios es que entre los organismos que han validado sus metodologías se encuentran la OCDE y ONU-Hábitat, aplicándolas en diferentes países y realizando recomendaciones para sus definiciones, procesos, insumos necesarios y escalas de aplicación, volviéndose replicables y comparables entre países. Asimismo, comparten un enfoque que caracteriza aspectos más graduales y funcionales de los territorios, evidenciando de mejor manera su heterogeneidad y reconociendo la coexistencia de diferentes áreas intermedias o de transición dentro de una misma comuna (caracterización de escala subcomunal).

En este sentido, se ha planteado recomendaciones en relación a la definición de ruralidad, indicando la necesidad de incorporar la gradualidad como algo central (OCDE, 2016). De manera tal que se reconozcan de mejor manera aquellas zonas cercanas a las ciudades que mantienen una relación más directa con los centros urbanos, evitando mantener la definición actual que restringe el entendimiento de lo rural indistintamente como áreas con escasa población, baja densidad, bajos indicadores socioeconómicos, mala conectividad, etc.

2.1. Metodología CASA – Gradiente urbano-rural en Chile (ODEPA)

La primera metodología fue elaborada por ODEPA del Ministerio de Agricultura, con apoyo técnico del Núcleo Milenio para el Desarrollo Integral de los Territorios (CEDIT)⁴. Corresponde a una propuesta de clasificación territorial para establecer una gradiente urbano-rural a escala subcomunal, considerando las áreas intermedias, con el objetivo de

⁴ Para mayores detalles, revisar: [Estudio ClasificacionTerritorialSub-Comunal.pdf](#)

mejorar la comprensión del territorio y apoyar la toma de decisiones en políticas públicas, de forma de complementar la definición actual de la PNDR.

En términos conceptuales, se realizó una aproximación espacial para trabajar en escala subcomunal, a través de los distritos censales del INE, que permitieran caracterizar la heterogeneidad territorial de las diferentes zonas del país, y a partir de esta fortalecer la clasificación actual de la PNDR.

Esta metodología se enfoca en describir la transición de lo urbano-rural, denominada método “Clasificación Ajustada por Separación y Aglomeración (CASA)”. Para el análisis, los criterios utilizados fueron la densidad poblacional (hab./km²) y la accesibilidad a centros urbanos sobre 80 mil habitantes (horas y minutos). Luego, mediante análisis estadístico y geoespacial, combinando umbrales de densidad de población y accesibilidad (distancia/tiempo) de desplazamiento a los principales centros urbanos, teniendo como referencia las características propias del país, se propuso una clasificación de gradiente urbano-rural de nueve tipos de asentamientos humanos, agrupadas en 3 categorías principales (Figura 1):

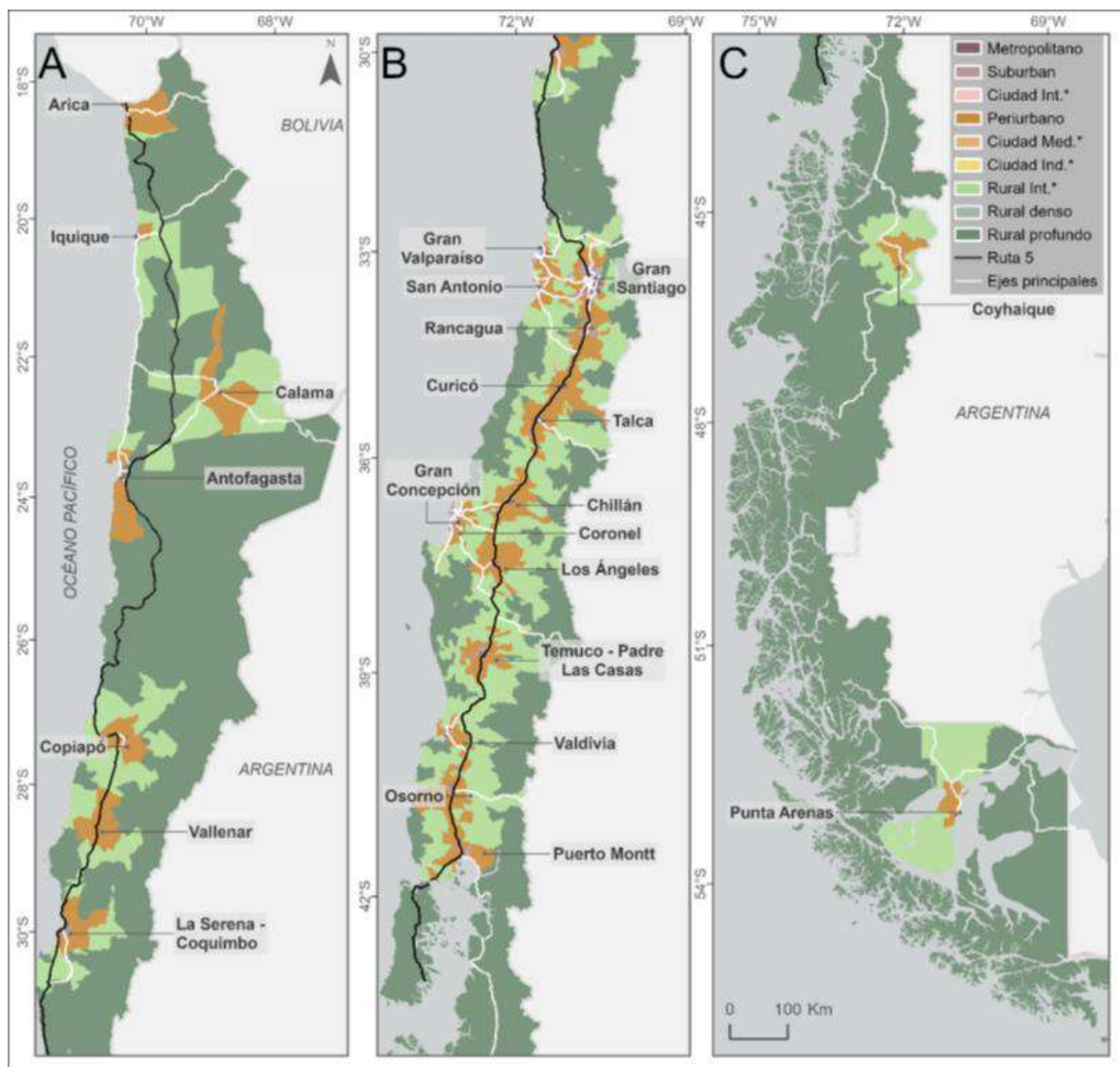
Figura 1: Categorías de áreas definidas para un gradiente urbano-rural

		Densidad de población en personas / km ²		
		Alta Mayor a 1000	Mediana 200 a 1000	Baja 0 a 200
Tiempo de desplazamiento en horas y minutos	Corto 0 a 45 minutos	Metropolitana	Suburbana	Periurbana
	Mediano 45 mins a 1hr y 30 mins	Ciudad Interconectada	Ciudad Intermedia	Rural Interconectado
	Largo mayor 1hr y 30 mins	Ciudad Independiente	Rural Denso	Rural Profundo

Fuente: ODEPA, 2025

Los resultados de este proceso evidenciaron que gran parte de los territorios que han sido clasificados como rurales tienen, de hecho, fuertes vínculos urbanos, lo que refuerza el que sean entendidas como zonas intermedias, de características transicionales. Para graficar esto, se elaboró un mapa nacional, a escala subcomunal, con la clasificación de las nueve categorías propuestas del método CASA (ver Figura 2).

Figura 2: Mapa nacional con la clasificación CASA



Fuente: ODEPA, 2025

Este proceso demostró, mediante el análisis realizado, que la ruralidad en Chile es heterogénea, mostrando diferentes características, y que la visión dicotómica no refleja la realidad del país, pues su extensión y diversidad, sumadas a concentraciones demográficas específicas, han conformado un continuo territorial urbano-rural, pasando de zonas intermedias con alta interacción con las ciudades principales, con asentamientos humanos rurales densos, hasta una ruralidad más profunda con asentamientos dispersos. En la Figura 3, se puede observar ejemplos de los tipos de asentamientos humanos según las categorías del gradiente urbano-rural de CASA.

Figura 3: Imágenes aéreas de los tipos de asentamientos identificados.



Fuente: ODEPA, 2025

La comparación de la metodología CASA con la de la PNDR muestra una mayor representación de la primera, en términos de superficie de la ruralidad, a nivel nacional, clasificando un 86,3% como territorio rural y mixto, frente al 83% de la PNDR. Si bien la diferencia en términos poblacionales es mínima (un aumento de 0,8% en territorios rurales y mixtos), la relevancia de CASA es que permite categorizar con mayor precisión la situación de un número importante de asentamientos humanos, sobre todo de casos rurales, mixtos o intermedios. Esto se puede observar en la Figura 3, con casos de asentamientos de características intermedias como San Pedro de Atacama o Pomaire. Respecto a estos casos, resulta relevante destacar sus diferencias, más que ser encasilladas bajo una misma categoría, lo que no implica discrepancias entre ellas, sino que eventuales precisiones. Una comuna categorizada como predominantemente de cierta forma en la PNDR puede tener diferentes territorialidades en su interior, las que deben ser precisadas con un análisis de escala más específico.

Si bien este trabajo permite avanzar en una mejor escala de análisis, que puede resultar menos rígida, al proponer nueve categorías de asentamientos humanos, su enfoque principal sigue teniendo como eje central la proximidad a lo urbano, priorizando la integración urbana por sobre la funcionalidad rural. Un cambio en esta forma de análisis (como incorporar otras variables, como el tipo uso de suelo) podría permitir avanzar en distinguir otras formas de ruralidad que en esta propuesta siguen quedando agrupadas bajo las mismas categorías.

2.2. Metodología Áreas Funcionales de Chile (MINVU–SUBDERE–SECTRA–INE)

MINVU propone una metodología para la identificación y delimitación de "Áreas Funcionales en Chile"⁵, basada en un estándar⁶ establecido por la OCDE. Estas áreas se conciben como unidades territoriales que reflejan los vínculos socioeconómicos entre las ciudades y sus respectivas áreas de influencia (*hinterland*), trascendiendo así las delimitaciones meramente físicas y administrativas. Si bien su foco es más bien urbano, se incorpora en este análisis porque dentro de las áreas funcionales o de influencia de las ciudades se incluyen áreas de características rurales, lo que da cuenta de la interdependencia territorial que resulta relevante de ser visibilizada, pudiendo ser un aporte para su caracterización, tanto desde el punto de vista conceptual como metodológico.

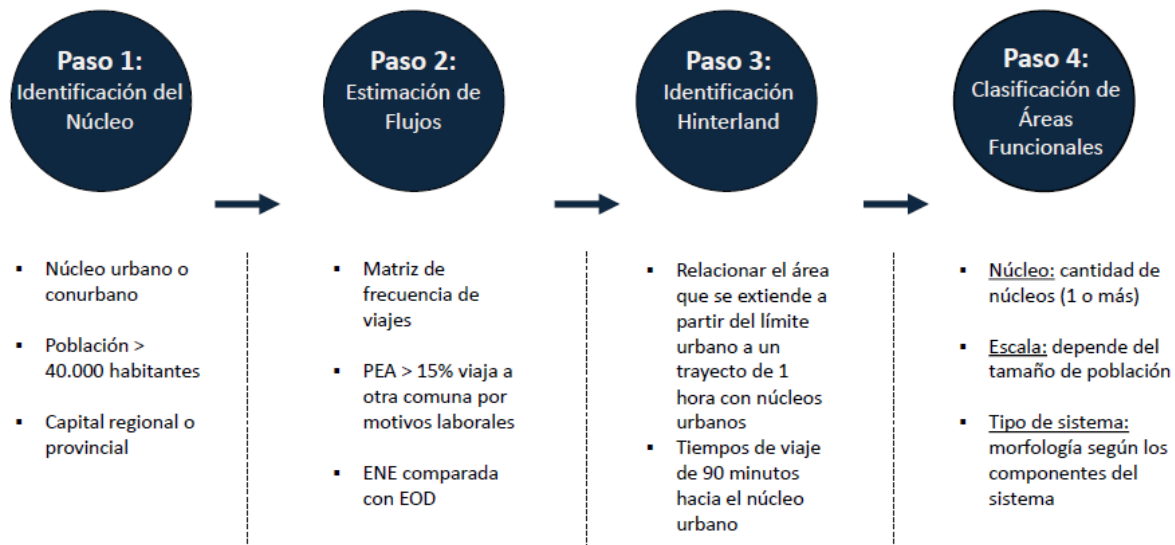
Un "Área Funcional" se compone de uno o más núcleos urbanos (ciudades centrales) y los territorios circundantes con los que mantienen una fuerte vinculación funcional (principalmente de carácter laboral y de servicios). Se reconoce que los límites urbanos son cada vez más difusos, y que la movilidad excede las fronteras físicas de las ciudades debido a mayores posibilidades y facilidades de transporte y las intensas relaciones funcionales y económicas.

La identificación y definición de los núcleos urbanos se fundamenta en criterios clave como la densidad poblacional, la continuidad edificada y los flujos de viajes. Para lograr esto, se estableció el siguiente proceso metodológico:

⁵ Para mayores detalles, revisar: ine.gob.cl/docs/default-source/geodatos-abiertos/publicaciones/indicadores-urbanos/metodología-para-determinar-las-áreas-funcionales-de-chile.pdf?sfvrsn=4bc6da9e_4

⁶ Esta metodología publicada por la OCDE en el año 2012 crea una definición estándar para las Áreas Funcionales Urbanas (AFU), que combina un núcleo urbano denso (más de 50.000 personas) con su zona de desplazamientos circundante (vínculos funcionales). Este estándar busca hacerla una metodología comparable entre casos nacionales o internacionales.

Figura 4: Resumen proceso metodológico para determinar áreas funcionales.

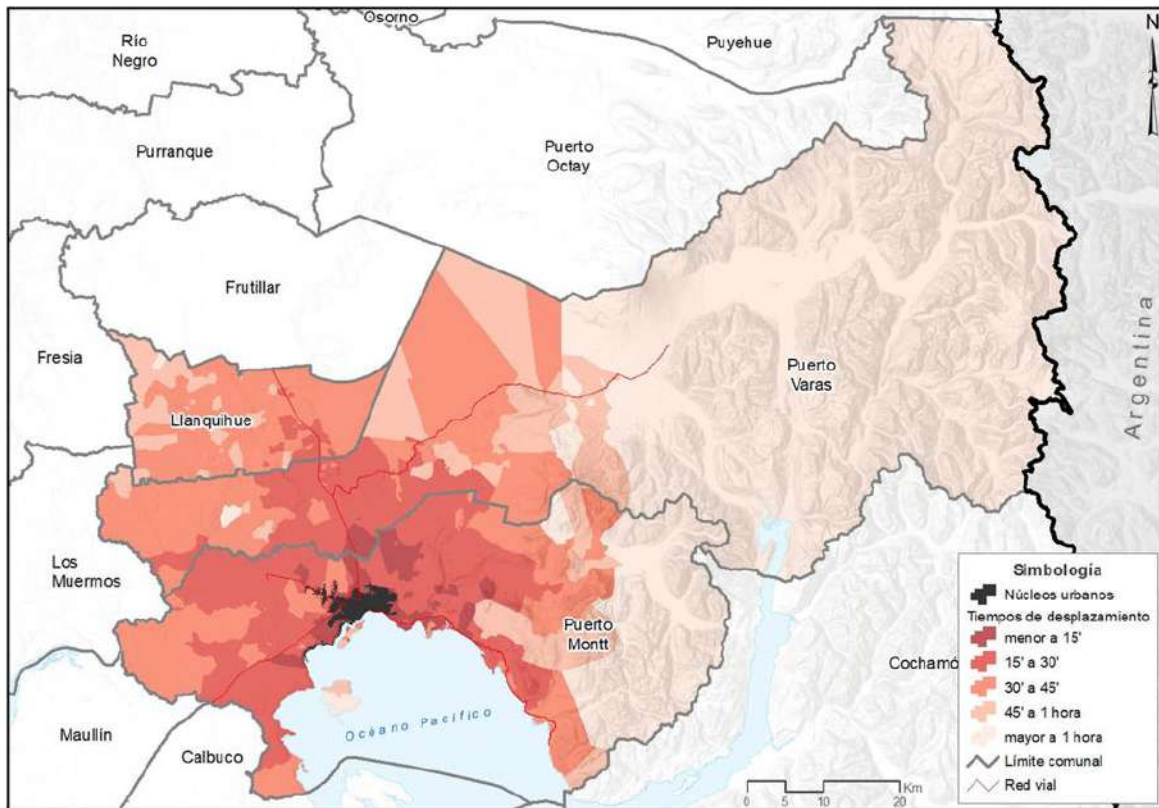


Fuente: MINVU, SUBDERE, SECTRA, INE, 2020

Luego, se realiza el proceso de integración de información geoespacial por medio de Sistemas de Información Geográfica (SIG) para mapear relaciones y ajustar límites, considerando posibles barreras físicas, de accesibilidad y continuidad funcional. Con esto, se aproximó una propuesta de clasificación basada en la jerarquización de las áreas de influencia según tamaño, población y nivel de integración, distinguiéndose entre áreas urbanas núcleo metropolitanas, intermedias y pequeñas.

Como parte de la validación de los resultados, se hizo una comparación con clasificaciones de áreas metropolitanas existentes y una revisión con expertos y autoridades regionales con el fin de asegurar coherencia y aplicabilidad. De esta forma, se identificaron y delimitaron 29 áreas funcionales a nivel nacional, relacionadas en gran medida a los patrones de distribución (y concentración) demográfica a lo largo del país, destacándose el radio de influencia de las grandes áreas metropolitanas del país (Santiago, Valparaíso y Concepción), áreas intermedias con funciones regionales importantes y áreas funcionales más acotadas, con una alta integración local (ver ejemplo Figura 5).

Figura 5. Ejemplo de Área Funcional de Puerto Montt



Fuente: MINVU, SUBDERE, SECTRA, INE, 2020

En este sentido, si bien debido a sus características los centros urbanos, tienden a conformar áreas funcionales más amplias, en directa relación con su tamaño y población, la metodología incorpora interrelaciones entre todo tipo de asentamientos, independiente de sus actividades productivas, siendo un aporte en términos de los parámetros a ser utilizados. De esta forma, por ejemplo, si se mantiene un registro actualizado del continuo de construcciones urbanas, es posible observar transformaciones en zonas clasificadas como rurales, con desarrollos inmobiliarios a gran escala, evidenciando las problemáticas que se generan a corto plazo.

La aplicación de esta metodología permite identificar zonas que, pese a estar clasificadas administrativamente como rurales, operan como territorios transicionales o con fuerte integración urbana. Esto se debe a que sus dinámicas de movilidad y dependencia laboral las integran al “área de influencia” de un núcleo urbano principal, conformando un gradiente funcional. Este análisis ratifica que las fronteras funcionales, al considerar la movilidad intercomunal e interregional, no siempre coinciden con los límites político-administrativos (comunales o regionales), demostrando incluso la existencia de redes policéntricas en ciertas regiones.

Operacionalmente, esta metodología se basa en el Decreto Supremo N° 98 de 2020 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, gestionado a través de la SUBDERE. Este

decreto establece los estándares mínimos y las normas para la constitución de las Áreas Metropolitanas en Chile. Su promulgación se enmarca en la Ley N° 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País, que introduce y define dicho concepto territorial.

Finalmente, a pesar del aporte analizado por esta metodología, se plantea la necesidad de abordar una clasificación diferente debido a que esta propuesta es fundamentalmente urbano-céntrica, con el resto del territorio organizado en función de estos núcleos urbanos, dejando las zonas rurales como parte de su “área de influencia”. Este sesgo urbano puede invisibilizar zonas con menos movilidad laboral o pequeñas economías no tan orientadas hacia la dependencia de un núcleo urbano, no reconociendo a la ruralidad como un sistema territorial propio. A eso se suma la complejidad de mantener la vigencia de esta metodología, en cuanto depende de una serie de datos que no necesariamente se encuentran disponibles o deben ser calculados de forma integral, sobre todo aquellos relacionados a la caracterización de las estimaciones de flujos.

2.3. Grado de Urbanización - DEGURBA (INE)

Este estudio corresponde a la aplicación piloto en Chile de la metodología denominada Grado de Urbanización (Degree of Urbanization - DEGURBA)⁷, propuesta por las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Europea. Esta propuesta analiza y clasifica el territorio en función de criterios homogéneos de densidad poblacional y continuidad espacial, más allá de las limitaciones de las divisiones administrativas. Su objetivo es medir, comparar y analizar las áreas urbanas y rurales entre países. Considerando las características del país, y de la distribución de población y asentamientos, la metodología fue ajustada para el caso chileno, considerando ciertos umbrales de densidad.

En términos metodológicos, esta propuesta se basa en unidades estadísticas de alta resolución, sin considerar los límites comunales, clasificando las unidades territoriales identificadas en dos niveles, que pueden también ser desagregados en siete subniveles (Ver Figura 6).

⁷ Revisar detalles en: [reporte-resultado-aplicación-de-piloto-grado-de-urbanización-\(degurba\)-en-chile.pdf](#)

Figura 6. Descripción de los criterios y umbrales para la clasificación de categorías⁸

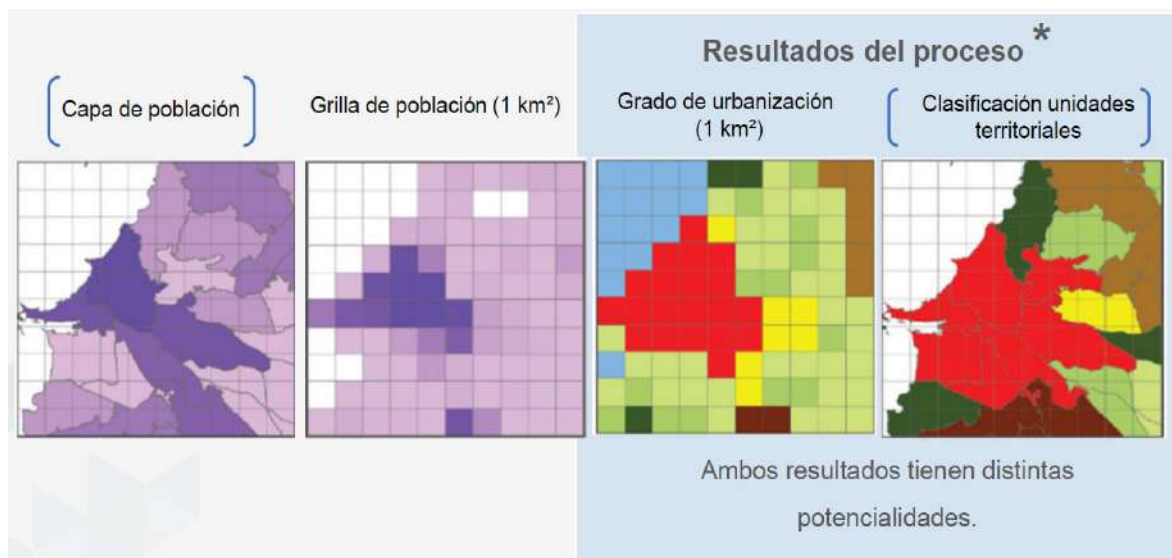
		Umbrales de población de la agrupación de celdas (tamaño del asentamiento)			Sin criterio de tamaño de población (no es un asentamiento)
		≥ 50.000	≥ 5.000 a 49.999	500 a 4.999	
Densidad de población de cada celda de la cuadrícula (habitantes/km ²)	≥ 1.500	30: Centro urbano	23: Clúster urbano denso		
	≥ 300		22: Clúster urbano semidenso	13: Clúster rural	21: Área suburbana / periurbana
	≥ 50				12: Celdas de densidad rural baja
	< 50				11: Celdas de densidad rural muy baja

Fuente: INE, 2023

Para su aplicación en Chile, las unidades de análisis espacial fueron las entidades/manzanas censales del INE como base, lo que permitió trabajar a una escala más específica, tomando a su vez como referencia de caracterización los resultados del Censo 2017. Su procedimiento técnico (Figura 7) se basa en el cálculo de densidad poblacional en grillas de 1km² (habitantes/km²), lo que permitió identificar celdas contiguas con población mínima para definir clústeres de densidad en las categorías y subcategorías ya planteadas. También se realizaron relaciones espaciales entre estas grillas y unidades territoriales (manzanas/entidades), lo que implicó una reinterpretación de los resultados, dándoles mayor flexibilidad y especificidad a la forma de medición del país.

⁸ La clasificación de esta metodología se divide en dos niveles: uno que corresponde a asentamientos clasificados como urbanos, definidos como nivel 2 y 3, y otro de asentamientos rurales, como nivel 1. A su vez, según el umbral de agrupación (clúster), se le asigna un número de subclasificación final, indicado en la Figura 6, con lo que quedan establecidos para el nivel 3 como 30; nivel 2 como 23, 22 o 21; nivel 1 como 13, 12 u 11.

Figura 7. Ejemplo del proceso secuencial para cálculo con método DEGURBA



Fuente: INE, 2023

Los resultados del proceso permitieron identificar una clasificación territorial de ciudades principales y sus extensiones funcionales, así como de áreas intermedias que tradicionalmente han quedado invisibilizadas en las clasificaciones binarias urbano/rural. Esto, en definitiva, permite confirmar la heterogeneidad del territorio, sobre todo para las zonas con características rurales y sus diversas manifestaciones a lo largo del territorio nacional.

Dado que la metodología DEGURBA fue aplicada y adaptada al caso nacional por el INE, se realizó un proceso de comparación con las definiciones utilizadas por esta institución, mostrando diferencias de forma tal, que algunas comunas catalogadas como “predominantemente urbanas” por la PNDR incluyen zonas de características rurales extensas, y viceversa. De hecho, según esta metodología, el país tiene menos entidades urbanas que la clasificación INE, lo que, por defecto, significa que bajo el criterio DEGURBA, existen territorios con características rurales que no están siendo identificados. Al utilizar esta fórmula, se evidenció que la metodología internacional es más flexible para análisis comparables a escala global.

Se puede indicar que esta metodología permite una mejor base para políticas públicas que requieren distinguir con precisión gradientes de urbanización y diferentes formas de asentamientos rurales. Además, al utilizar una metodología basada en criterios internacionales, facilita las comparaciones con métodos aplicados en otros países, tanto a nivel de la OCDE como de América Latina.

Más allá del aporte que significa adaptar al caso nacional una metodología ampliamente utilizada a nivel mundial como DEGURBA, se plantea tomar algunos de sus elementos como referencias a tener en cuenta. Sin embargo, uno de sus focos principales es precisamente ese, permitir una comparación internacional con parámetros similares, por lo que existen ciertos aspectos de cada país que pueden quedar en segundo plano. Esto

podría significar que, para países como Chile, muchas zonas queden simplemente identificadas como zonas rurales (de densidad baja o muy baja), sin separarlas en otras subcategorías más específicas.

2.4. Comparación de las metodologías revisadas.

A continuación, en la Tabla 1 se presenta una tabla síntesis de las tres metodologías analizadas por la Comisión Rural.

Cuadro 1. Resumen de los elementos principales en las metodologías revisadas

Metodologías	Características principales	Unidad Espacial/ Criterios	Parámetros para medir ruralidad	Clasificaciones territoriales	Limitaciones
Gradiente urbano-rural en Chile (ODEPA - CEDIT)	Permite ver la gradiente al interior de cada comuna y visibilizar áreas intermedias.	Subcomunal: distritos censales <ul style="list-style-type: none"> Densidad poblacional Accesibilidad a centros urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> Baja densidad: ≥ 200 hab./km² Tiempo de viaje: sobre ≤ 45 min al núcleo urbano; < 120 min rural remoto 	<ul style="list-style-type: none"> Metropolitana Suburbana Ciudad Intermedia Periurbano Ciudad interconectada Ciudad Independiente Rural Interconectado Rural Denso Rural profundo 	<ul style="list-style-type: none"> La variable tiempo de viaje requiere un proceso sofisticado para su cálculo. Su escala es a nivel de distrito censal, pudiendo desagregar aún más la data censal.
Áreas Funcionales de Chile (MINVU – SUBDERE – SECTRA – INE)	Expresa funcionalidad entre un núcleo urbano denso y su área de influencia (hinterland) de menor densidad, cuyo mercado laboral está altamente integrado con la ciudad.	Comunal e intercomunal <ul style="list-style-type: none"> Tamaño poblacional Flujos laborales (origen-destino) Accesibilidad (tiempo de viaje) 	<ul style="list-style-type: none"> Núcleo urbano: concentración de ≥ 40.000 hab. Población Económicamente Activa (PEA): $\geq 15\%$ viaja a otra comuna por motivos laborales. Tiempos de viaje: 60 min y 90 min hacia el núcleo urbano (incluye asentamientos rurales). 	<u>Tipo de núcleo</u> <ul style="list-style-type: none"> Mononuclear Polinuclear <u>Tamaño:</u> <ul style="list-style-type: none"> Pequeña Mediana Metropolitana Gran Metrópolis <u>Sistema urbano:</u> <ul style="list-style-type: none"> Compacto Radicular Reticular 	<ul style="list-style-type: none"> Fuente de información para estimar flujos laborales no tiene representatividad geográfica. Brecha temporal de la actualización de los datos del Censo para ver flujos laborales Su foco en la identificación de áreas urbanas invisibiliza ciertas dinámicas en áreas intermedias y rurales.

Metodologías	Características principales	Unidad Espacial/ Criterios	Parámetros para medir ruralidad	Clasificaciones territoriales	Limitaciones
DEGURBA (INE)	Gradiente urbano – rural a nivel de grilla, relevando áreas intermedias, con mayor análisis territorial y comparabilidad a nivel internacional.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grilla de 1 km², luego unidades territoriales (entidades/manzanas) ▪ Densidad poblacional ▪ Tamaño poblacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baja densidad \geq 300 hab./km² ▪ 4.999 a 500 habitantes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centro urbano ▪ Clúster urbano denso ▪ Clúster urbano semidenso ▪ Suburbana/periurbana ▪ Clúster Rural ▪ Celdas densidad baja ▪ Celdas densidad muy baja 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solo se enfoca en la dimensión demográfica ▪ Requiere un ajuste metodológico para pasar de la Grilla 1 km² a las unidades territoriales.

3. CONTRIBUCIONES DEL TRABAJO DE LA COMISIÓN RURAL

A partir del análisis de las tres metodologías, se realizaron dos actividades con la Comisión Rural del CNDT. Estas instancias tuvieron como objetivo recopilar propuestas y establecer puntos de acuerdo para avanzar en una nueva definición de ruralidad en Chile.

3.1. Fichas de Trabajo. Aproximaciones a una definición de ruralidad

En el primer taller, representantes de organismos públicos, académicos y de la sociedad civil, entregaron fichas con propuestas individuales sobre cómo definir ruralidad⁹.

Definición de ruralidad:

En términos generales, se observa que las instituciones participantes en la consulta no poseen una definición propia de ruralidad. En su lugar, basan sus criterios y marcos conceptuales en definiciones y tipologías ya establecidas por otros organismos, los que, como se planteó al inicio del documento, corresponden principalmente a los límites urbanos definidos por la LGUC e INE, o la clasificación comunal de la PNDR.

Existen casos específicos donde estas definiciones son adaptadas y ajustadas para cumplir con los fines operacionales de los distintos instrumentos y programas, como son los casos de los Instrumentos de Gestión Ambiental del MMA (normas de calidad o emisión, planes de descontaminación, etc), las políticas territoriales de SUBDERE (Zonas de Rezago y Zonas Extremas), los diversos programas de la CONADI (entrega de tierras, agua, obras de riego, vivienda) o los subsidios habitacionales del MINVU (como el DS10).

Criterios priorizados:

El análisis de las fichas mostró un consenso en la priorización de dimensiones para una clasificación territorial con foco en la ruralidad. Al evaluar tanto la frecuencia de mención como el peso asignado, destacan la “**Densidad Poblacional**” y la “**Accesibilidad**” como los criterios más sólidos en ambas dimensiones. Adicionalmente, el “**Tamaño de Población**” sobresalió por su recurrencia, mientras que la “**Actividad Económica**” fue determinante en términos de peso relativo

⁹ Una síntesis de los principales aportes de las fichas por cada ítem se presenta en el Anexo 8.2.

Escalas Priorizadas:

Respecto a la desagregación espacial, se observaron las mayores preferencias en la **Localidad** (entendida bajo definición censal INE) y el nivel **comunal** (considerando la tipología de la PNDR).

Implicancias para la operacionalización:

Los participantes identificaron puntos esenciales a considerar para la aplicación y efectividad de la clasificación de ruralidad.

- **Alineación con la PNDR:** La nueva definición debe garantizar la consistencia y la coherencia con los objetivos, así como también, con la metodología de la Política Nacional de Desarrollo Rural.
- **Flexibilidad y dinamismo:** Se requiere una definición adaptable, que pueda integrar y reflejar la dinámica actual y futura de los territorios rurales, evitando rigideces.
- **Visión multidimensional del territorio:** Es crucial adoptar una visión de territorio que trasciende lo demográfico como único elemento central, incorporando otras dimensiones como el tiempo, los sectores de la economía y usos de suelo.
- **Pertinencia territorial:** Es imperativo considerar los criterios propios de cada territorio, como también la visión territorial de los propios habitantes, para asegurar su adecuada representación y evitar su invisibilización.

3.2. Taller grupal sobre la definición de ruralidad

La segunda actividad, consistió en un trabajo grupal enfocado a la construcción de consensos entre los distintos representantes, cuyo objetivo fue establecer los criterios clave para establecer un marco operativo de ruralidad a escala subcomunal¹⁰.

Escala de definición:

La discusión se centró en la desagregación geográfica más efectiva, generando las siguientes preferencias:

- **Escala de Base:** El Distrito Censal fue la escala sugerida para la medición de ruralidad. Se argumentó que es una unidad territorial con un nivel desagregación adecuado y estable para la captura de población, lo que otorga mayor precisión, además de ser un área ya delimitada fija que supera los ajustes de otras escalas que se modifican entre censos (como es el caso de la entidad y localidad INE).

¹⁰ Una síntesis de los principales consenso y definiciones colectivas sobre la escala, dimensiones y parámetros esenciales para la construcción del marco operativo de ruralidad se presentan en el Anexo 8.2.

- **Escala de Intervención:** La localidad en particular se identificó como una escala preferente a nivel de proyecto o unidad de intervención. No obstante, se señaló que, al ser una unidad definida por autoidentificación de la población, puede resultar más volátil o reduccionista que el Distrito Censal para fines de caracterización estricta.
- **Visión Multiescalar:** Existe un acuerdo transversal en la necesidad que la clasificación territorial se conceptualice y analice de forma multiescalar, permitiendo su agregación o desagregación entre distintos niveles (de distrito a comuna y viceversa)

De esta forma, el **Distrito Censal** se establece como la escala técnica de base para la clasificación y medición, mientras que el escalamiento a nivel **Comunal** se utilizaría para la gestión, la planificación estratégica y la toma de decisiones administrativas.

Criterios y parámetros priorizados:

Los grupos ratificaron la necesidad de utilizar dimensiones combinadas y se enfocaron en ajustar los parámetros:

- **Dimensiones centrales:** Se mantienen las dimensiones de densidad poblacional, tamaño poblacional y accesibilidad (distancia/tiempo).
- **Parámetros específicos:**
 - **Densidad poblacional:** Se sugiere homologar los parámetros ya establecidos por la PNDR (150 km/hab²)
 - **Tamaño poblacional:** Se sugirió avanzar hacia un límite de 5.000 habitantes.
 - **Accesibilidad:** referida a la distancia a una ciudad principal en 45 minutos o acceso a servicios estructurante de salud y educación (de escala mayor).

Otras dimensiones necesarias:

Se identificaron otras variables que, si bien podrían no ser centrales en la clasificación, se consideraron relevantes para una mejor delimitación o caracterización de la ruralidad:

- **Actividad Económica (Sector/Uso de Suelo):** La actividad productiva permite caracterizar y comprender las dinámicas socioeconómicas que impulsan el territorio. Por su parte, el uso de suelo actúa como el factor prioritario al reflejar la realidad espacial de dichas actividades, integrando los elementos productivos y ambientales que definen su ocupación efectiva.
- **Disponibilidad de Equipamientos/Servicios:** Permite caracterizar los territorios y puede ayudar a definir la gradualidad al revisar la distribución y disponibilidad de ciertos servicios básicos (educación, salud, bancarios, etc.).

- **Instalaciones Productivas:** Su presencia sirve para caracterizar la complejidad y dinamismo potencial de los territorios (caletas, campamentos mineros, industrias, etc.).
- **Geofísica:** Se plantea como elemento útil para caracterizar o como factor de corrección (pendiente y altitud principalmente).
- **Otras:** Se sugiere buscar formas de observar la complejidad del territorio, incluyendo el nivel de desarrollo (como el nivel de ingreso, entre otras) y las actividades relacionadas con la conservación ambiental y los territorios indígenas.

3.3. Análisis y contraste de hallazgos

A continuación, se presenta un breve análisis buscando los puntos comunes y avances logrados entre ambas actividades realizadas con la Comisión Rural.

Evolución de la escala:

El contraste entre las fichas individuales y los consensos alcanzados en el taller grupal, se evidencia una evolución en las preferencias de los participantes. Se observa un tránsito hacia definiciones más operativas y detalladas, donde el **Distrito Censal** se consolida como la **unidad de análisis primordial**, relegando la escala **Comunal** queda con un rol complementario o secundario (Tabla 2).

Cuadro 2. Evolución de la escala

criterio	Fichas individuales	Taller Grupal	Análisis
Escala Principal	Localidad	Distrito Censal	Existe una transición hacia escalas desagregadas y permanentes. El distrito censal garantiza estabilidad temporal y comparabilidad de datos, superando la variabilidad metodológica y los límites dinámicos de la localidad entre censos.
Escala Secundaria	Comunal	Localidad	La comuna se define como una escala adecuada para la caracterización y gestión del territorio. Por su parte, la localidad se posiciona como la escala preferente para la intervención o la ejecución de proyectos.

Fuente: Elaboración propia

Ajustes en dimensiones y parámetros:

Los resultados del taller no sólo ratificaron la importancia de las dimensiones priorizadas, sino que también propusieron ajustes concretos en sus parámetros y la inclusión de una nueva variable base.

Cuadro 3. Ajustes en dimensiones y parámetros

Dimensión	Fichas individuales	Taller Grupal	Análisis
Tamaño Poblacional	Menor o igual a 2.000 o 5.000 habitantes	Avanzar hacia 5.000 habitantes	Hay una tendencia a aumentar el umbral superior, lo que podría ampliar el alcance de la definición rural a asentamientos de mayor nivel.
Densidad Poblacional	Menor a 150 o 300 habitantes/km ²	Menor a 150 habitantes/km ²	Ratifica su importancia como criterio demográfico básico y lo vincula a la PNDR para evitar discrepancias operacionales.
Accesibilidad	60 min a una ciudad principal sobre 50.000 habitantes.	45 minutos al centro urbano principal, con servicios de salud y educación estructurantes	Se releva el uso de un umbral de 60 minutos como medida estándar usada en las áreas funcionales. Este parámetro permite categorizar los territorios en un gradiente que va desde lo cercano a lo remoto, vinculado a los servicios principales.
Actividad Económica	Mayor peso relativo como variable, con énfasis en los sectores primario y terciario (servicios y turismo).	Propuesta para ser dimensión base, enfocada en el sector primario y uso de suelo.	Existe un acuerdo en elevar esta variable en la medición de ruralidad. Para esto se propone considerar los usos de suelo con foco en lo productivo y ambiental como una representación de la actividad económica del territorio.

Fuente: Elaboración propia

Foco en la Operatividad y la Gradualidad de la Ruralidad:

Aunque tanto la ficha individual como el taller grupal enfatizaron la flexibilidad y la visión multiescalar, la discusión grupal profundizó en la operatividad y la gradualidad del marco operativo.

En este sentido, la Comisión Rural insistió en que la definición no solo debe clasificar, sino también caracterizar la complejidad del territorio, lo que se puede dirigir según el tipo de variables y parámetros utilizados. Esto implica:

1. **Visibilización de Brechas:** La definición debe ser capaz de visibilizar las brechas territoriales para orientar la política pública.
2. **Parámetros de Gradualidad:** Se requiere la implementación de parámetros que definan la gradualidad de la ruralidad (nivel de integración urbana/rural y/o el interfaz urbano-rural), sugiriendo revisar modelos internacionales como DEGURBA.
3. **Uso de Complementos:** Se sugiere incorporar variables secundarias clave para la caracterización, como la disponibilidad de equipamientos y servicios básicos, y la presencia de instalaciones productivas.

4. PROPUESTA DE UN NUEVO MARCO OPERATIVO PARA RURALIDAD

El desafío de clasificar y medir la ruralidad en Chile requiere superar las delimitaciones administrativas tradicionales y adoptar un enfoque que refleje la heterogeneidad y las dinámicas funcionales del territorio. Con el objetivo de establecer una base técnica unificada, esta sección sistematiza una propuesta de modelo de clasificación territorial a nivel subcomunal, el cual pueda medir ruralidad en Chile y contrastarse con la PNDR.

Este modelo constituye una herramienta para transitar hacia una comprensión no dicotómica de la ruralidad, reconociendo la gradiente territorial, la interfaz urbano-rural y la diversidad de realidades rurales. La metodología trasciende lo meramente demográfico al integrar una mirada multidimensional, como además una visión multiescalar.

Bajo los consensos de la Comisión Rural, esta propuesta se articula en tres pilares: i) Fundamentos Conceptuales; ii) Componentes y fórmula del modelo de clasificación subcomunal y iii) aplicación del modelo a nivel regional.

4.1. Fundamentos conceptuales

El trabajo impulsado se fundamentó en los siguientes principios rectores:

- **Reconocimiento de la heterogeneidad:** Capturar la diversidad de los territorios nacionales, validando las múltiples realidades rurales existentes.
- **Escala Subcomunal y Granularidad:** Adoptar un nivel de análisis detallado para permitir intervenciones precisas, superando las limitaciones de desagregación de la actual PNDR.
- **Enfoque Multidimensional:** Superar la mirada puramente demográfica, incorporando una visión multidimensional (funcional, económica y de servicios).
- **Continuo Territorial:** Sustituir la clasificación binaria (urbano/rural) por una lógica de gradiente que refleje la transición real del espacio geográfico.

4.2. Componentes y Fórmula del Modelo de Clasificación Subcomunal.

A partir de las metodologías revisadas y el trabajo desarrollado con la Comisión Rural, se sentaron las bases para una conceptualización de la ruralidad en Chile que fuera multidimensional, funcional, multiescalar y dinámica. Esta propuesta metodológica se articula

en torno a cuatro elementos que buscan capturar la transición entre lo urbano y lo rural: escala de medición (base y ampliación); dimensiones y parámetros con foco rural; tipologías y pasos de clasificación territorial; fuentes de información y datos actualizados.

Escala de Medición:

Existe un consenso en la necesidad de una visión multiescalar para la clasificación territorial, donde las escalas se complementan según su función:

- **Escala de base técnica (definición):** El Distrito Censal se establece como la escala base para la captura del dato y medición. Se elige por ser una unidad territorial desagregada y estable, otorgando mayor precisión.
- **Escala de gestión (ampliación):** La clasificación subcomunal debe permitir escalar a nivel comunal, utilizándose este nivel para la gestión, planificación estratégica y ajustes basados en criterios del tamaño poblacional (según la forma de clasificación PNDR).

Dimensiones y parámetros con foco rural:

La definición de la ruralidad debe sustentarse en la combinación de criterios demográficos, funcionales y productivos, adoptando, acorde al trabajo con la Comisión Rural, las siguientes dimensiones y parámetros como base:

Cuadro 4. Dimensiones y parámetros establecidos

Dimensiones	Parámetros establecidos
Densidad Poblacional	150 habitantes/km ²
Tamaño Poblacional	5.000 habitantes
Accesibilidad	60 minutos a una ciudad principal sobre 50 mil habitantes
Actividad Económica ¹¹	50% de superficie con un uso suelo productivo/ambiental

Fuente: Elaboración propia

Tipologías y pasos de clasificación territorial:

A continuación, se presenta la matriz que define las cinco tipologías territoriales del modelo. Cada categoría responde a un comportamiento específico de las variables analizadas:

¹¹ Para esta dimensión se construyó el Índice de Vocación Territorial. Para comprender en detalle revisar el Anexo 8.3.

Cuadro 5. Criterios y tipologías de clasificación territorial

Tipologías	Demografía	Accesibilidad	Económica	Descripción
Urbano Consolidado	Alta: Población >5000 o Densidad >150 hab/km ² .	Cercano: ≤60 min a la ciudad principal	Bajo: <50% de presencia productiva/ambiental.	Núcleos centrales de alta consolidación urbana, con escasa presencia de servicios ecosistémicos o actividades primarias.
Urbano Secundario	Alta: Población >5000 o Densidad >150 hab/km ² .	Lejano: >60 min a la ciudad principal	Bajo: <50% de presencia productiva/ambiental.	Núcleos poblados de alta densidad que operan con autonomía o relativo aislamiento funcional de los grandes centros regionales.
Interfaz Urbano - Rural	Alta: Población >5000 o Densidad >150 hab/km ² .	Indiferente: No depende de la distancia.	Alto: ≥50% de presencia productiva/ambiental.	Zonas en disputa donde la presión urbana avanza sobre activos naturales o suelos agrícolas estratégicos.
	Baja: Población ≤5000 y Densidad ≤150 hab/km ² .	Cercano: ≤60 min a la ciudad principal	Bajo: <50% de presencia productiva/ambiental.	Zonas de borde urbano que han perdido su vocación natural o productiva, convirtiéndose en áreas eriazas, industriales o de servicios.
Rural Cercano	Baja: Población ≤5000 y Densidad ≤150 hab/km ² .	Cercano: ≤60 min a la ciudad principal.	Alto: ≥50% de presencia productiva/ambiental.	Territorios con matriz agrícola o natural conservada, habitados de forma dispersa y con un vínculo funcional estrecho con la ciudad principal.
Rural Remoto	Baja: Población ≤5000 y Densidad ≤150 hab/km ² .	Lejano: >60 min a ciudad principal	Indiferente: Definido por su aislamiento geográfico.	Territorios de baja densidad, distantes de los flujos de la ciudad principal, donde la geografía y el aislamiento condicionan la actividad humana.

Fuente: Elaboración propia

Este modelo opera como un sistema de filtros sucesivos que clasifica cada distrito mediante la resolución de tres interrogantes jerárquicas y una cuarta para su escalamiento a nivel comunal:

Paso 1: Magnitud de la Carga Demográfica.

En primera instancia, se separa el territorio según su volumen demográfico para definir su naturaleza base:

- **Grupo Urbano:** Distritos con alta carga humana (>5.000 hab. o densidad >150 hab/km²).
- **Grupo Rural:** Distritos con baja carga humana que no alcanzan los umbrales anteriores.

Paso 2: Vínculo Funcional y Accesibilidad.

Una vez definida la carga, se aplica un filtro de distancia para determinar el grado de cercanía o lejanía respecto al centro urbano principal (umbral de 60 min):

- **Grupo Urbano:** Se distinguen como **Consolidados** (Cercanos) o **Secundarios** (Lejanos).
- **Grupo Rural:** Se distinguen como **Cercanos** o **Remotos** (Lejanos).

Paso 3: Equilibrio entre Vocación Productiva/Ambiental (Filtro de Interfaz).

Luego, se analiza la actividad económica mediante el **IVT** para detectar contradicciones entre el uso humano y la aptitud natural, lo que define la **Interfaz**:

- **Grupo Urbano:** Si el distrito mantiene una alta vocación productiva/ambiental (IVT $\geq 50\%$), se reclasifica como **Interfaz** (Ciudad en proceso de expansión sobre el medio productivo/ambiental).
- **Grupo Rural:** Si el distrito está cerca de la ciudad, pero presenta un suelo degradado o intervenido (IVT < 50%), se reclasifica como **Interfaz** (Espacio rural que ha perdido su vocación funcional).

Paso 4: Agregación y Escalamiento Comunal.

Para asegurar la coherencia con la PNDR, el modelo realiza un escalamiento de los resultados distritales al nivel comunal. Este paso permite categorizar las comunas según el porcentaje de su tamaño poblacional:

- **Comunas Predominantemente Rurales:** Aquellas donde más del 50% de la población habita en distritos en las categorías “rural cercano” y “rural remoto”.
- **Comunas Mixtas:** Aquellas donde entre el 25% y el 49% de la población habita en distritos en las categorías “rural cercano” y “rural remoto”.

- **Comunas Predominantemente Urbanas:** Aquellas donde menos del 25% de la población habita en distritos en las categorías “rural cercano” y “rural remoto”.

Fuentes de información y datos utilizados

Para asegurar la representatividad del modelo, se utilizaron las siguientes fuentes oficiales y actualizadas:

- **Demografía:** Se utilizaron los datos del **Censo de Población y Vivienda (INE, 2024)** para determinar la carga demográfica a través del total de personas y la densidad poblacional a escala distrital.
- **Accesibilidad:** Se empleó la matriz de distancia-tiempo hacia nodos funcionales (ciudades mayores a 50.000 habitantes) desarrollada en el **Estudio Gradiente Urbano-Rural (ODEPA, 2025)**, lo que permite medir el vínculo funcional de cada distrito.
- **Actividad Económica:** La caracterización de los componentes productivos y ambientales se basó en el **Catastro de Uso y Cambio de Uso de la Tierra (CONAF, 2021)**. Se integran como componentes **productivos** las coberturas de cultivos, plantaciones forestales y pastizales; y como componentes **ambientales** las áreas de bosque nativo, humedales, cuerpos de agua, glaciares y nieves permanentes.

4.3. Resultados: Aplicación del Modelo Escala Regional.

La implementación de este modelo de clasificación subcomunal se desarrolla inicialmente por medio de una fase de validación a escala regional, tomando como **caso de estudio la Región de Valparaíso**. El objetivo de este ejercicio piloto es evaluar la pertinencia y efectividad del modelo en un territorio que presenta una alta complejidad geográfica, productiva y demográfica.

Este análisis espacial permite someter el modelo a condiciones territoriales diversas, desde áreas metropolitanas costeras hasta valles interiores y zonas cordilleranas, facilitando la identificación de nudos críticos. De esta manera, los resultados obtenidos servirán como insumo para evaluar posibles ajustes a los criterios de clasificación antes de escalar el ejercicio hacia un análisis de cobertura nacional.

Análisis a escala regional:

El análisis se focalizó en 36 comunas de la Región de Valparaíso, en particular en los **260 distritos continentales** excluyendo los territorios insulares de Rapa Nui y Juan Fernández. Los resultados revelan una marcada desproporción entre la ocupación poblacional y la superficie (ver Tabla 6).

Por su parte, los **distritos rurales** (Cercano y Remoto) suman 126 unidades y abarcan el **83% del territorio regional**, pero solo concentran al **9,6% de la población**. En contraste, los **distritos urbanos** (Consolidado y Secundario) ocupan menos del **3% de la superficie**, pero albergan al **51,3% de los habitantes**. Un hallazgo crítico lo constituyen los **67 distritos de Interfaz Urbano-Rural**, que representan apenas el **14% del área regional**, pero ya concentran casi el **40% de la población**, consolidándose como las zonas de mayor presión y transición demográfica de la región.

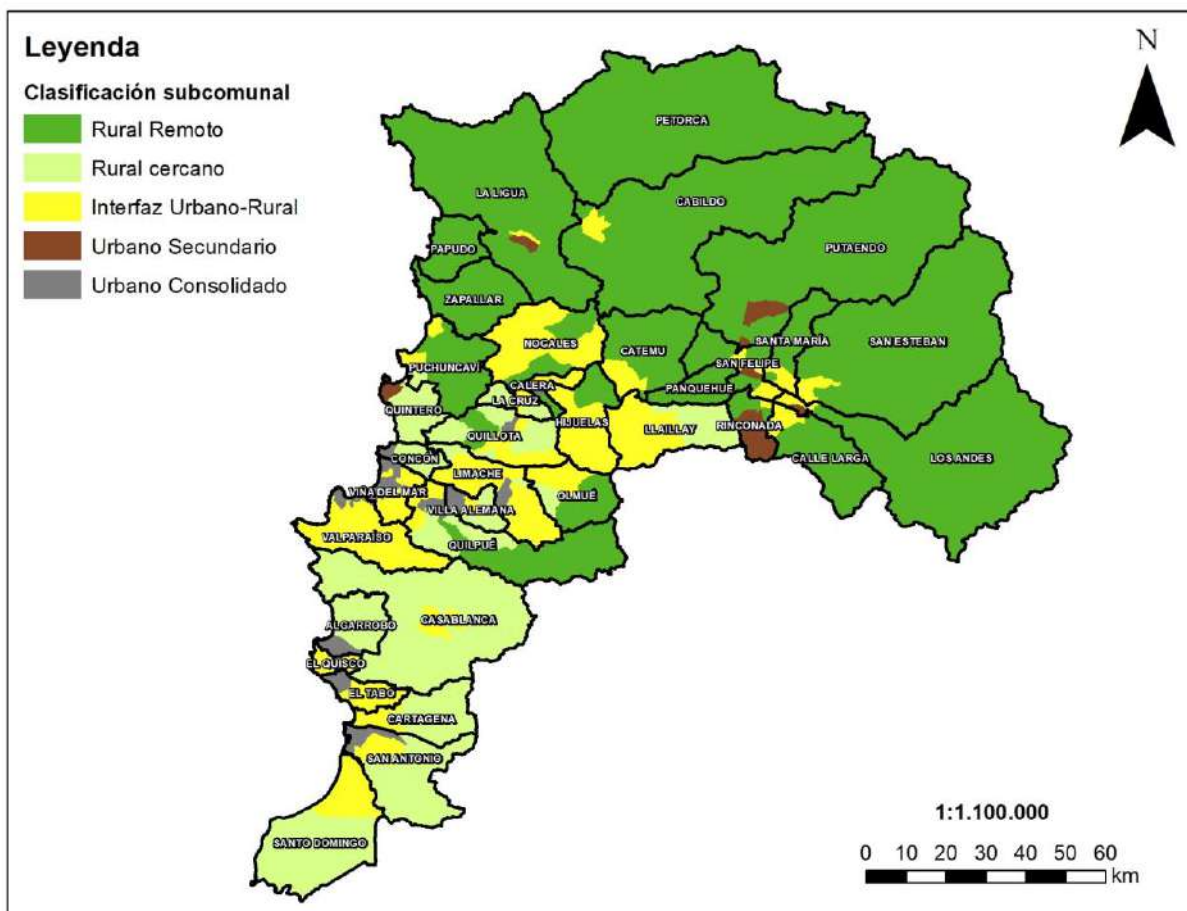
Cuadro 6. Distritos, Población y Superficie por tipología de clasificación territorial

Tipologías	Distritos	Superficie (km2)	%	Población	%
Urbano Consolidado	56	256	1,6	798.437	42,9
Urbano Secundario	11	184	1,2	155.957	8,4
Interfaz Urbano-Rural	67	2.266	14,2	728.350	39,1
Rural cercano	38	2.776	17,4	54.637	2,9
Rural Remoto	88	10.479	65,7	124.528	6,7
Total general	260	15.961	100	1.861.909	100

Fuente: Elaboración propia

A nivel espacial, la Figura 8 permite identificar tres grandes dinámicas territoriales que configuran la Región de Valparaíso.

Figura 8. Mapa del Modelo de Clasificación Territorial de la Región de Valparaíso



Fuente: Elaboración propia

1. Eje Metropolitano y la "mancha" de Interfaz:

La distribución comienza con un núcleo de **Urbano Consolidado** (gris oscuro) concentrado en el borde costero de Valparaíso, Viña del Mar y Concón. Este centro es rodeado por una extensa franja de **Interfaz Urbano-Rural** (amarillo), la cual actúa como un tejido conector hacia el interior, envolviendo a Quilpué y Villa Alemana (también urbanos consolidados). Esta dinámica de interfaz circundante se extiende hacia el valle central, conectando con los núcleos consolidados de Quillota y La Calera. En el sector sur, el nodo de San Antonio, junto a El Quisco y Algarrobo, replica este patrón de núcleos consolidados asediados por áreas de interfaz, las cuales transitan hacia el **Rural Cercano** (verde claro) en comunas como Santo Domingo, Cartagena y Casablanca, donde la cercanía a la red vial aún permite un vínculo funcional estrecho con la costa.

2. Sistema del valle del Aconcagua y la precordillera:

Hacia el interior, destaca un sistema de **Urbano Secundario** liderado por San Felipe y Los Andes. Estos centros presentan focos periféricos de interfaz, pero muestran una transición abrupta: debido a la geografía del valle, el entorno consolidado da paso casi de inmediato a un **Rural Remoto** (verde oscuro) predominante hacia los sectores de precordillera y cordillera. El caso de **Putando** es emblemático en esta transición, al carecer de zonas intermedias y pasar de un núcleo secundario denso a la ruralidad remota.

3. Corredor de la Ruta 5 Norte y la periferia:

Finalmente, se observa un corredor de **Interfaz Urbano-Rural** que sigue el trazado de la Ruta 5 Norte, atravesando las comunas de Llay-Llay, Hijuelas, Catemu y Nogales. Este eje demuestra cómo la infraestructura vial fomenta la hibridación del suelo entre lo productivo/ambiental y lo habitacional. Este corredor es interrumpido por vastas extensiones de **Rural Remoto** hacia el norte de la región, hasta alcanzar el último núcleo de **Urbano Secundario** en la comuna de La Ligua, que actúa como el nodo terminal de servicios antes de la ruralidad total de la Provincia de Petorca.

Análisis a escala comunal:

El análisis detallado a escala comunal revela que la Región de Valparaíso no presenta un comportamiento homogéneo, sino que se divide en cuatro patrones de ocupación territorial definidos por la interacción entre densidad, accesibilidad y vocación del suelo (ver Gráfico 1).

1. El dominio de la ruralidad remota y la fragmentación del valle:

En el extremo norte y cordillerano, se identifican comunas con un carácter de **ruralidad absoluta**, donde el aislamiento geográfico y la baja densidad habitacional definen el 100% de su territorio. Este es el caso de **Petorca, Zapallar, Papudo y Panquehue**, donde el modelo coincide plenamente con la clasificación tradicional al no detectar núcleos de servicios ni presiones de interfaz. Sin embargo, en comunas como **Putando**, el modelo revela una dualidad crítica: el territorio se fractura casi en partes iguales entre un **Urbano Secundario (48,7%)** —núcleos densos pero lejanos— y una **Ruralidad Remota (51,2%)**, sin zonas de transición o amortiguación.

2. La Interfaz como nueva realidad demográfica:

Un hallazgo fundamental del modelo es la identificación de comunas cuya identidad actual está definida por la **Interfaz Urbano-Rural**. A diferencia de la clasificación PNDR que las etiqueta como urbanas o mixtas, el modelo demuestra que en **La Cruz (86,8%)**, **Quilpué (48,8%)** y

Valparaíso (47,9%), casi la mitad o más de su población habita en áreas de tensión. En estas zonas, el crecimiento habitacional está asediando activamente el suelo productivo o natural. **Viña del Mar** también sigue esta tendencia con un **32,7%** de interfaz, lo que evidencia que incluso las capitales regionales presentan procesos de expansión inacabada o degradación periférica, siendo áreas sensibles y propensas al riesgo socionaturales (incendios forestales, inundaciones, deslizamientos, etc.).

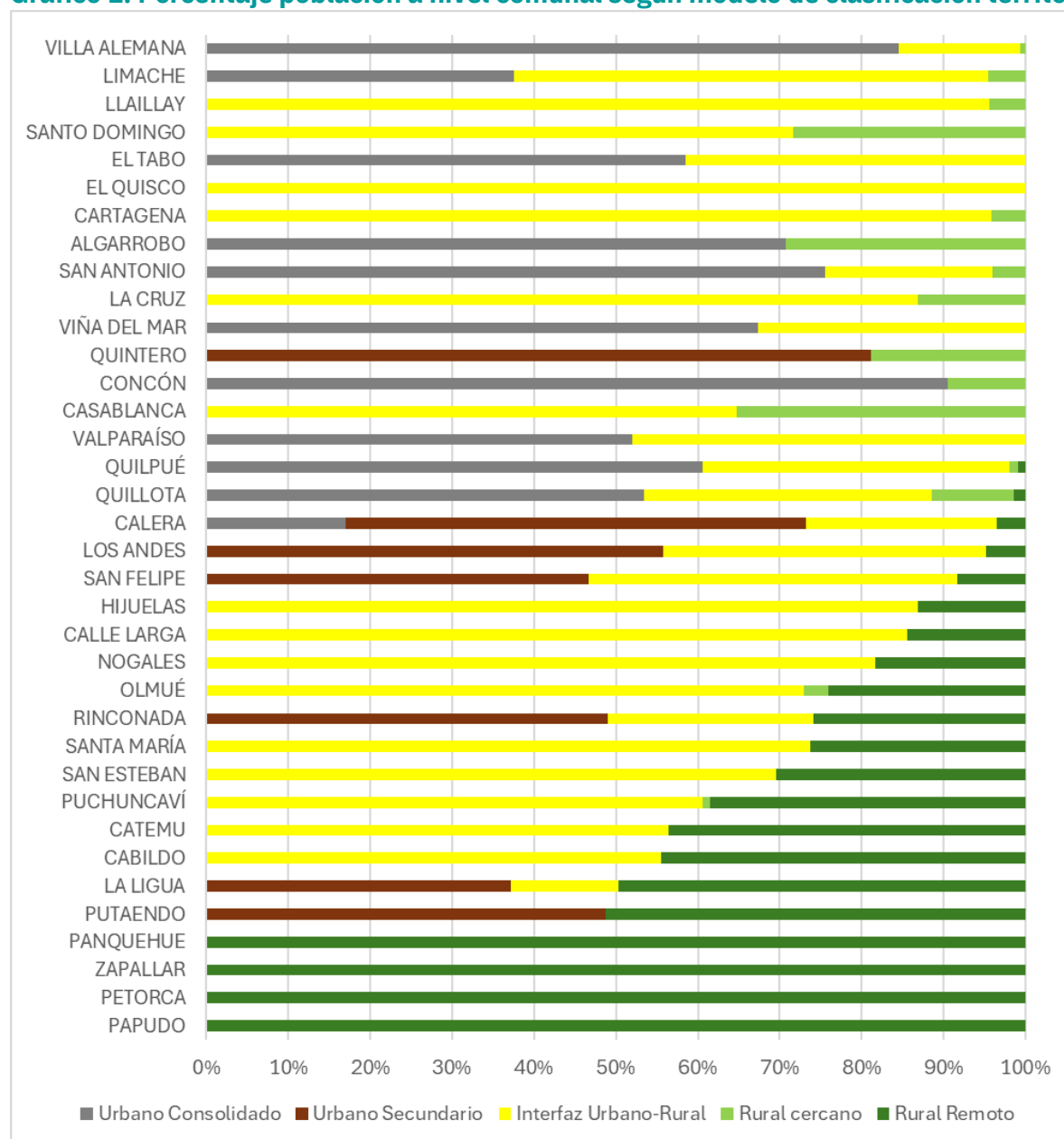
3. Autonomía y aislamiento de los centros secundarios:

El modelo permite distinguir ciudades que, si bien son densas, operan bajo una lógica de **Urbano Secundario** debido a su distancia de los nodos principales. **Quintero** es el ejemplo más radical, con un **81,1%** de su población en esta categoría, seguida de **San Felipe (46,4%)**. Esta condición sugiere que, a pesar de su tamaño demográfico, estas comunas funcionan como "islas urbanas" que generan una gestión de servicios y conectividad independiente a la del Gran Valparaíso.

4. Comunas de transición y ruralidad cercana:

Finalmente, existen casos donde el modelo detecta una transición equilibrada, como en **Casablanca**, donde la **Interfaz (64,7%)** convive con un **35,2% de Ruralidad Cercana**, sugiriendo un territorio que aún mantiene su vínculo con el campo de forma integrada. Por el contrario, **Concón** se consolida como la única comuna con una naturaleza casi puramente urbana, alcanzando un **90,4% de Urbano Consolidado**, siendo la excepción en una región marcada por la hibridez y la transición.

Gráfico 1. Porcentaje población a nivel comunal según modelo de clasificación territorial



Fuente: Elaboración propia

Validación y comparativa: PNDR vs Modelo de Escalamiento:

Al contrastar los resultados del modelo a través del **Escalamiento Comunal** (paso 4) con la clasificación vigente de la PNDR, se observa una alta consistencia general, lo que valida la robustez de la metodología propuesta (ver Tabla 7). Sin embargo, el valor agregado no reside en el cambio masivo de categorías, sino en la precisión diagnóstica para detectar realidades locales que la metodología nacional omite.

Tabla 7. Comparación de tipología según metodología PNDR y el Modelo de Escalamiento.

COMUNA	PNDR ACTUAL	CASO PILOTO ESCALAMIENTO	COMPARACIÓN
VALPARAÍSO	Urbana	Urbana	SE MANTIENE
CASABLANCA	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
CONCÓN	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
PUCHUNCAVÍ	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
QUINTERO	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
VIÑA DEL MAR	Urbana	Urbana	SE MANTIENE
LOS ANDES	Urbana	Urbana	SE MANTIENE
CALLE LARGA	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
RINCONADA	Rural	Mixta	CAMBIA
SAN ESTEBAN	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
LA LIGUA	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
CABILDO	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
PAPUDO	Rural	Rural	SE MANTIENE
PETORCA	Rural	Rural	SE MANTIENE
ZAPALLAR	Rural	Rural	SE MANTIENE
QUILLOTA	Urbana	Urbana	SE MANTIENE
CALERA	Urbana	Urbana	SE MANTIENE
HIJUELAS	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
LA CRUZ	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
NOGALES	Rural	Mixta	CAMBIA
SAN ANTONIO	Urbana	Urbana	SE MANTIENE
ALGARROBO	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
CARTAGENA	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
EL QUISCO	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
EL TABO	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
SANTO DOMINGO	Rural	Mixta	CAMBIA
SAN FELIPE	Urbana	Urbana	SE MANTIENE
CATEMU	Rural	Mixta	CAMBIA
LLAILLAY	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
PANQUEHUE	Rural	Rural	SE MANTIENE
PUTAENDO	Rural	Rural	SE MANTIENE
SANTA MARÍA	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
QUILPUÉ	Urbana	Urbana	SE MANTIENE
LIMACHE	Mixta	Urbana	CAMBIA
OLMUÉ	Mixta	Mixta	SE MANTIENE
VILLA ALEMANA	Urbana	Urbana	SE MANTIENE

Fuente: Elaboración propia

De la contrastación con el modelo de la PNDR se desprenden tres hallazgos fundamentales para la actualización del marco operativo:

1. Análisis de coincidencias y ajustes

Al contrastar los resultados, se observa una **consistencia estructural** en las clasificaciones: **31 de las 36 comunas (86%)** mantienen la categoría asignada por la PNDR. Esta coincidencia mayoritaria validó la robustez del modelo propuesto. No obstante, el valor estratégico de esta

nueva metodología radica en su capacidad para identificar 'saltos' cualitativos en 5 comunas específicas que se encuentran subrepresentadas bajo los criterios nacionales.

- **Ajuste de Rural a Mixto:** Comunas como **Catemu, Rinconada y Nogales**, clasificadas actualmente como "**Rurales**", transitan a "**Mixtas**" bajo el modelo propuesto. Esto no es un error de cálculo, sino una corrección funcional: el modelo detecta que estas zonas poseen una dinámica de interacción con centros urbanos y una presión de interfaz que la clasificación de la PNDR no logra capturar.
- **Estabilidad en los extremos:** Las comunas puramente **Urbanas (Valparaíso, Viña del Mar, Los Andes)** y las puramente **Rurales (Petorca, Zapallar, Papudo y Panquehue)** se mantienen estables, lo que demuestra que el modelo respeta la identidad estructural de la región.

2. Comparativa de pesos poblacionales

A nivel agregado, la distribución de la población regional muestra variaciones mínimas, lo que confirma que el modelo es **coherente** con las metas nacionales (ver Tabla 8):

- La población en comunas **Urbanas** tiene un ligero ajuste al alza, pasando de un **69% a un 72%**.
- La población en comunas **Mixtas** se mantiene casi idéntica, en torno al **25%**.
- Las comunas **Rurales** concentran un **2,6%** de la población en el modelo propuesto, frente al 6,1% de la PNDR.

Esta leve disminución en el porcentaje de "población rural comunal" se explica porque el modelo es capaz de desagregar con mayor precisión quiénes viven en distritos que, a pesar de estar en comunas rurales, operan bajo dinámicas de interfaz o centros secundarios.

Tabla 8. Comparativa de pesos poblacionales

Categorías	PNDR (%)	Caso piloto escalamiento (%)
Rural	6,2	2,7
Mixta	24,7	25,1
Urbana	69,1	72,3

Fuente: Elaboración propia

3. Un modelo complementario y desagregado

El principal aporte de esta comparación es que ambas metodologías son **complementarias**. Mientras que la PNDR ofrece un marco administrativo útil para la asignación de recursos a nivel

municipal, el modelo propuesto aporta a una resolución mayor para la delimitación y caracterización del territorio.

El valor diferenciador de esta propuesta radica en su capacidad de desagregación. Esta permite superar la etiqueta genérica de comuna 'Mixta' para explicar su composición interna mediante los resultados de los Pasos 1, 2 y 3. Así, es posible precisar si dicha mixtura responde, por ejemplo, a una predominancia de **Interfaz** (86% en el caso de La Cruz) o a una presencia relevante de **Urbano Secundario** (48% en Putaendo). En consecuencia, el modelo trasciende la clasificación estadística para consolidarse como una herramienta operativa para la planificación, ordenamiento y gestión territorial.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proceso de trabajo con la Comisión Rural ha validado la necesidad de ajustar las definiciones tradicionales, sentando las bases técnicas para un marco operativo actualizado y acorde a las tendencias internacionales. Esta propuesta permite complementar y profundizar la definición de la PNDR, ofreciendo una escala de análisis más específica y funcional que logra capturar dinámicas territoriales que antes quedaban invisibilizadas bajo la escala comunal.

Bajo esta perspectiva, se destaca la importancia de reflejar la heterogeneidad del país, transitando hacia una clasificación que muestre a las zonas rurales como espacios con lógicas propias, y que tienen un vínculo cercano o remoto a las dinámicas urbanas. La metodología implementada permite reconocer diversas formas de organización y usos del territorio mediante la integración de variables de accesibilidad, densidad y usos del suelo, identificando zonas de interfaz y núcleos secundarios que no son capturados por las definiciones tradicionales.

A partir de este ejercicio, se ha establecido una base conceptual y operativa donde converge una mirada multidimensional, funcional y multiescalar, superando la caracterización demográfica pura. Al validar que el modelo identifica "saltos" cualitativos en comunas específicas, especialmente donde la densidad no refleja la complejidad de su conectividad, se reconoce la urgencia de avanzar hacia un marco legal o normativo que alinee las políticas públicas con esta nueva definición, asegurando que la intervención del Estado sea coherente con la realidad interna de cada territorio.

5.1. Reflexiones sobre la evolución y desafíos operacionales

La construcción de una definición adecuada de la ruralidad ha enfrentado una notable complejidad debido a la falta de reconocimiento de las dinámicas territoriales y al acelerado proceso evolutivo de los territorios rurales. En este escenario, surgen dos hallazgos principales: primero, la distinción funcional entre ruralidad cercana y remota; y segundo, la relevancia crítica de las zonas de interfaz urbano-rural.

Estas zonas de interfaz, donde confluyen dinámicas híbridas, han sido una preocupación constante del CNDT, impulsando esfuerzos como su incorporación en la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano¹², y la elaboración del Documento de Trabajo “*Interfaz urbano-rural: de la dicotomía a la continuidad territorial*”¹³. No obstante, previo a cualquier regulación normativa, resulta indispensable contar con una identificación y delimitación clara de estas áreas. La propuesta de clasificación aquí presentada cobra así una relevancia estratégica, proporcionando la base técnica necesaria para el diseño de políticas públicas e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que puedan abordar estas áreas.

¹² Ver www.cndt.cl

¹³ Ver www.cndt.cl

Operacionalización y calidad de la información:

La implementación de un modelo operativo diseñado directamente desde la ruralidad exige información de fuentes oficiales que permita una medición precisa a escala subcomunal. Para avanzar en este objetivo, es fundamental resolver las brechas de acceso a la información y fortalecer el vínculo con las instituciones generadoras de datos.

Resulta prioritario garantizar la actualización de los insumos para evitar desfases temporales que comprometan la representatividad del modelo, aspecto crítico para variables dependientes del Censo de Población y Vivienda o la Encuesta Origen-Destino. En esta línea, se releva la importancia de integrar nuevas fuentes, como las actividades económicas por sector del INE, los indicadores de accesibilidad y métricas actualizadas de densidad poblacional rural de SUBDERE. Finalmente, el análisis de proximidad a servicios esenciales de educación y salud constituirá un factor determinante para refinar la planificación, haciéndola más sensible a las realidades locales.

El continuo territorial y los sistemas de información:

Atender las brechas geográficas y temporales exige herramientas como el Sistema de Indicadores y Estándares Territoriales (SIET-Chile)¹⁴. Al representar el continuo territorial en aspectos como riesgos siconaturales y acceso a equipamiento, el SIET aporta una visión de pertinencia que rescata las diferencias geográficas del país.

Entre los desafíos identificados para el SIET se encuentran la necesidad de mejorar la disseminación y desagregación de los datos, incorporar nuevas variables que permitan actualizar y robustecer las categorías existentes, y avanzar en la calibración de estándares diferenciales que reflejen de mejor manera la diversidad y heterogeneidad territorial.

Su uso facilitará un análisis integrado que podría derivar en implicancias normativas que superen el carácter meramente indicativo. Esto es particularmente urgente para la gestión de riesgos ante desastres recurrentes, donde la capacidad de identificar y proteger territorios vulnerables de manera anticipada es vital para la resiliencia del país, permitiendo transitar desde enfoques reactivos hacia una mirada preventiva e integrada.

Variables complementarias para la caracterización:

Se destaca que la presencia de comunidades indígenas puede ser incorporada como una variable de caracterización complementaria que enriquezca la descripción de las categorías, especialmente en zonas de interfaz y territorios rurales. Si bien esta variable no forma parte de

¹⁴ Ver www.siet.chile.cl

las dimensiones estructurales del modelo, se recomienda su consideración en los ejercicios de validación regional para ajustar la lectura del territorio con pertinencia cultural¹⁵.

5.2. Recomendaciones para su adopción y operacionalización estratégica

Con el objetivo de garantizar la viabilidad técnica y política del marco operativo, se proponen las siguientes recomendaciones:

Gobernanza y consenso institucional:

Se recomienda la reactivación formal de la mesa técnica de “Definición de Ruralidad”, liderada por el CNDT e integrada por instituciones clave como SUBDERE, MINVU, INE, SECTRA y ODEPA. El objetivo es formalizar esta propuesta técnica para su posterior validación ante la Secretaría Técnica de la COMICIVYT y la aprobación definitiva por el Consejo de Ministros de la COMICIVYT. Esta articulación busca promover un consenso conceptual y operacional a largo plazo que asegure el uso coherente del modelo en diversas políticas públicas y carteras de inversión.

Sostenibilidad técnica y operacional:

Es imprescindible establecer protocolos de actualización de datos para reducir la dependencia de los periodos censales. El SIET-Chile debe posicionarse como el eje central de esta sostenibilidad. Asimismo, se sugiere evaluar la integración de tecnologías de sensores remotos para monitorear la evolución de las zonas de interfaz, permitiendo que la clasificación sea un instrumento dinámico y no una fotografía estática del territorio.

Escalamiento y validación territorial:

A partir de la experiencia en la Región de Valparaíso, se recomienda que la implementación nacional contemple una fase de validación regional. El ejercicio demostró que el modelo detecta matices críticos (Urbano Secundario, Interfaz o Rural Cercano) que la PNDR actual no captura. El despliegue debe incluir instancias de ajuste con los Gobiernos Regionales para definir parámetros macrozonales que aseguren la pertinencia territorial de los umbrales, por ejemplos los de accesibilidad y vocación del suelo.

Aplicación, valor público y fomento a la equidad:

La adopción de esta clasificación facilitará la incorporación de criterios de ruralidad en procesos de evaluación de proyectos, asignación de recursos y programas de la PNDR. Asimismo, aporta

¹⁵ Aspecto abordado en el documento: **Aprendizajes de experiencias de gestión territorial de pueblos originarios en Chile. CNDT.**

criterios directos para el diseño de instrumentos de planificación (IPT), adaptándose a necesidades locales y al contexto de crisis climática. Identificar las áreas de interfaz como zonas expuestas a amenazas recurrentes permitirá fortalecer una gestión anticipatoria del riesgo, reduciendo vulnerabilidades mediante una planificación preventiva y prospectiva.

En definitiva, la existencia de un lenguaje común favorecerá la articulación entre niveles de gobierno, promoviendo decisiones basadas en evidencia territorial y orientando el desarrollo de iniciativas que respondan a las necesidades reales de las comunidades, aportando a la equidad y al desarrollo sostenible del país.

6. INTEGRANTES Y PARTICIPANTES DE LA COMISIÓN RURAL

(*Los cargos de las siguientes personas corresponden al periodo en el que se desarrolló el documento)

Consejeros y representantes

1. **Paola Jirón** – Presidenta Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT)
2. **Agustín Campos** – Representante Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (SOCHITRAN)
3. **Alberto Ramírez** – Representante MINAGRI, Jefe de Departamento ODEPA
4. **Andrea Ortega** – Representante Universidad Diego Portales, Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño
5. **Carlos Aguirre** - Representante del Consejo de Política Infraestructura (CPI)
6. **Carmen Gloria Oñate** – Representante CONADI
7. **Carmen Luz de la Maza** - Representante del Consejo de Política Forestal, ex Consejo Nacional de Desarrollo Rural
8. **Carolina Casals** – Representante Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Subsecretaría de Turismo, Encargada de Turismo Rural
9. **Claudia García** - Representante Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.
10. **Claudia Rodríguez** - Representante Ministerio de Energía, Jefa de la Unidad Ambiental y Territorial
11. **Claudia Garcia Lima** - representante Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
12. **Cristian González** – Director Ejecutivo Asociación Chilena de Municipios Rurales (AMUR)
13. **Cristobal Melo** - representante de FIMA
14. **Edith Gutiérrez** – Representante Ministerio de Energía, Unidad Ambiental y Territorial
15. **Eduardo Vera** – Coordinador Social Techo para Chile
16. **Ernesto González** – Subdirector Ejecutivo Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza
17. **Estephanie González** - Representante del Ministerio de Bienes Nacionales
18. **Felipe Alemparte** – Representante Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM)

- 19. Fernando Peña** – Representante Universidad Católica de Temuco, Laboratorio de Planificación Territorial
- 20. Felipe Cabello** - Representante del Ministerio de Bienes Nacionales.
- 21. Felipe Rojas** - Representante Ministerio de Economía, Turismo y Pesca, profesional de la Subsecretaría de Turismo.
- 22. Gabriel Gutierrez** - Representante de FEDETUR
- 23. Gabriela Muñoz** – Asesora Secretaría Ejecutiva CNDT y coordinadora Comisión Rural CNDT
- 24. Gerardo Ubilla** – Representante Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas
- 25. Hector Morales** - O'higgins DIPLADE
- 26. Ivan Torres** - representante de MINVU
- 27. Jeannette Huenchual** – representante CONADI
- 28. Jaime Vera** - representante AMUR
- 29. Jorge Ibáñez** – representante SUBDERE, División de Políticas y Estudios
- 30. Jose Luis Romero** - apoyo Ex Ministra de Agricultura Maria Emilia Undurraga.
- 31. Juan Pablo Gallardo** - representante Ministerio de Minería
- 32. Lía Karmelic** – Representante Universidad Adolfo Ibáñez, Facultad de Artes Liberales
- 33. Lorena Aracena** – Representante Fundación Huella Local
- 34. Lucas Alcayaga** – Analista Gestión Territorial ODEPA y coordinador Comisión Rural CNDT
- 35. Luis Martínez** – Representante Asociación Chilena de Turismo Rural (ACHITUR), ex Consejo Nacional de Desarrollo Rural
- 36. Marcos Emilfork** – Consejero CNDT, Coordinador Jurídico ONG FIMA
- 37. Magdalena Claude** - Representante del Ministerio de Agricultura, asesora Subsecretaría de Agricultura
- 38. María Emilia Undurraga** – Consejera CNDT, ex Ministra de Agricultura
- 39. María José Valladares** – Representante Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Coordinadora Desarrollo Rural
- 40. Mauricio Jelves** - Representante Ministerio de Obras Públicas, Jefe de Gabinete del Director General de Obras Públicas.

- 41. Misael Cuevas** – Consejero CNDT, Presidente Directorio Federación Red Apícola Nacional F.G.
- 42. Mónica Telias** – Representante MINVU, Programa Pequeñas Localidades
- 43. Natalia Caniguan** – Consejera CNDT, Presidenta Colegio de Antropólogos y Antropólogas de Chile
- 44. Nicole freire** - representante Ministerio de economía
- 45. Pablo Contrucci** – Secretario Ejecutivo COMICIVYT
- 46. Pía Zerán** – Consejera CNDT, Directora Ejecutiva Fundación Mapa
- 47. Ricardo Romo** – Representante Ministerio de Obras Públicas, Secretario Ejecutivo de Planificación Integrada Ministerial.
- 48. Sebastián Bruna** – Representante Colegio de Arquitectos
- 49. Sofía Furtado** - Representante Universidad Católica
- 50. Tamara Ortega** – Consejera CNDT, Directora Ejecutiva Fundación Basura
- 51. Teresita Eggers** – Representante Ministerio del Medio Ambiente, Profesional Evaluación Ambiental Estratégica
- 52. Tomás Acevedo** – Representante Cámara Chilena de la Construcción, Coordinador Jurídico Gerencia Vivienda y Territorio
- 53. Yasna Bustamante** – Representante Ministerio de Obras Públicas, Jefa Departamento de Territorio
- 54. Yillian Muñoz** - representante MINVU
- 55. Yoselin Muñoz** - Representante Ministerio de Obras Públicas, Profesional Departamento de Territorio

Desarrollo de contenidos

- 1. Lucas Alcayaga** – Analista de Gestión Territorial, Departamento de Desarrollo Rural de ODEPA
- 2. Francisco Muñoz** – Máster en Estudios Territoriales de la población de la Universidad Autónoma de Barcelona (España) y Geógrafo de la Universidad de Chile

Participaron en presentaciones en apoyo a la discusión de metodologías para clasificación territorial.

Instituto Nacional de Estadísticas

1. Rodrigo Arriaza - Coordinador Sección de Estudios Geográficos e Indicadores Territoriales

2. Camila Caballero – Profesional de la Unidad de Geografía

Centro de estudios Ciudad y Territorio - MINVU

1. María Loreto Pailaqueo - Centro de Estudios de Ciudad y Territorio – MINVU

2. Alejandro Lagos Valdivia - Centro de Estudios de Ciudad y Territorio – MINVU

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Casas, E., Meneses, A., y Ospina-Ortíz, M. (2023). Nueva ruralidad y política pública en Latinoamérica. *Bitácora Urbano-Territorial*, 33 (II), 225-240. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v33n2.105816>

Gaudin, Y., y Padilla, R. (2023). *Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. Hacia una medición y caracterización renovada de los espacios rurales.* Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/72), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/21207c48-2deb-4710-a291-37b41f387842/content>

Ginés, X., y Querol, V. (2019). Construcción social de lo rural y Nueva Ruralidad. Una aproximación al marco de interpretación de lo rural de agentes políticos y sociales. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19 (1), pp. 37-57. <https://repositori.uji.es/server/api/core/bitstreams/c08ea9f3-e05e-4576-9104-88382c153fa8/content>

INE (2015). Actualización de Límites Urbanos Censales (LUC). <https://geoarchivos.ine.cl/File/boletines/Actualizaci%C3%B3n%20L%C3%ADmites%20Urbanos%20Censales.pdf>

INE (2016). Manual para censistas, Censo de Población y Vivienda 2017. <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/informacion-historica-censo-de-poblacion-y-vivienda>

INE (2023). Reporte resultados de la aplicación del piloto Degree of Urbanization (DEGURBA) en Chile y cálculo de indicadores de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) prioritarios. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/geodatos-abiertos/publicaciones/indicadores-urbanos/reporte-resultado-aplicaci%C3%B3n-de-piloto-grado-de-urbanizaci%C3%B3n-\(degurba\)-en-chile.pdf?sfvrsn=5d957539_2](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/geodatos-abiertos/publicaciones/indicadores-urbanos/reporte-resultado-aplicaci%C3%B3n-de-piloto-grado-de-urbanizaci%C3%B3n-(degurba)-en-chile.pdf?sfvrsn=5d957539_2)

MINAGRI - Ministerio de Agricultura (2020). Política Nacional de Desarrollo Rural. bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/72826/Política-Nacional-de-Desarrollo-Rural.pdf

MINVU-SUBDERE-SECTRA-INE (2020). Metodología para determinar las áreas funcionales de Chile. <https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=145acfeb656311e1cfca08ac54f7aa52>

MINVU (1992). Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201&idVersion=2022-02-28&idParte=>

MINVU (2018). Ley 21.078 sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Impuesto al aumento de valor por ampliación del Límite Urbano. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: [Ley Chile - Ley 21078 - Biblioteca del Congreso Nacional](#)

OCDE (2006). El Nuevo Paradigma Rural: Políticas y Gobernanzas. Recuperado en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2006/06/the-new-rural-paradigm_g1gh6a8b/9788449107610-es.pdf

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

ODEPA (2022). Lineamientos para el uso de las definiciones de ruralidad en Chile. Informe final. bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/72875/Lineamientos-para-el-uso-de-las-definiciones-de-ruralidad-en-Chile.pdf

ODEPA (2025). La gradiente urbano-rural en Chile. Una propuesta de clasificación del territorio a escala subcomunal con relevancia para el ciclo de políticas públicas en Chile. bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/73873/Estudio_ClasificacionTerritorialSub-Comunal.pdf

Ruíz Rivera, N., y Delgado Campos, J. (2008). Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N°102, 77-95. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612008000200005&script=sci_arttext

8. ANEXO

8.1. Clasificaciones territoriales vigentes

A continuación, se revisan 3 de las clasificaciones urbano-rurales actualmente vigentes en Chile. Su inclusión se basa en que son las más ampliamente utilizadas en el país desde un punto de vista institucional, por lo que constituyen el punto de partida para avanzar hacia una nueva propuesta de clasificación.

De estas clasificaciones, lo que se necesita modificar es principalmente su enfoque. Si bien se han realizado esfuerzos por mejorar la conceptualización de los territorios, se refuerza la necesidad de transitar hacia enfoques integradores menos rígidos, capaces de reflejar las relaciones funcionales, territoriales y sistémicas presentes en el país; aproximación en la que avanza un poco más la PNDR.

Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (LGUC y OGUC)

La OGUC es el marco normativo para la planificación urbana, la urbanización y la construcción. En su Decreto 47 artículo 1.1.2, plantea el límite urbano como “la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, diferenciándolos del resto del área comunal” (MINVU, 1992). De este modo, la diferencia entre las zonas rurales y urbanas que establecida de la siguiente manera:

- Área urbana: superficie del territorio ubicada al interior del límite urbano, destinada al desarrollo armónico de los centros poblados y sus actividades existentes y proyectadas por el instrumento de planificación territorial.
- Área rural: territorio ubicado fuera del límite urbano.

Ambas definiciones dan cuenta de términos dicotómicos que no contemplan las características propias de las ciudades para ser definidas como áreas urbanas, ignorando el constante cambio y crecimiento de estas mismas. A lo que se suma que su actualización depende de los tiempos de los procesos de los instrumentos de planificación territorial, los que pueden tomar bastantes años y ser muy disímiles entre comunas. En la actualidad existe un número importante de comunas que cuentan con instrumentos desactualizados, cuyos límites difieren considerablemente de la situación actual de la ciudad; además de poder existir varias áreas urbanas dentro de una misma comuna.

Instituto Nacional de Estadística (INE)

El INE es la entidad encargada de las estadísticas y censos oficiales de la República, según la Ley Orgánica 17.3742, contexto en el cual se establecen definiciones enfocadas en levantar de manera adecuada censos y encuestas. Para ello, se define el Límite Urbano Censal (en adelante

LUC), entendido como la “línea imaginaria que separa el área urbana del área rural” (INE, 2015) y se encuentra enfocada en la captura de datos y muestras.

Si bien, la definición presenta similitud a la planteada por los Instrumentos de Planificación de la LGUC, el INE reconoce la diversidad de asentamiento y, por tanto, la presencia de una interfaz urbana-rural en base a las características morfológicas de los asentamientos humanos que es sometida a procesamientos que determinan un trazado que contempla la complejidad del territorio.

Las definiciones planteadas por el INE para levantar de manera adecuada censos y encuestas han presentado modificaciones a lo largo de los años. En una primera instancia, entre los años 1992 y 2002, los criterios se basaban en conceptos relacionados a cantidad de población, población económicamente activa y con referencias a centros turísticos. Sin embargo, se aplicaron ajustes al concepto durante el censo 2017, los que se mantuvieron para el Censo 2024 (ajustándose solamente a la actualización de los límites urbanos), eliminando criterios referentes a centros turísticos, por la falta de un catastro oficial del Estado, y a la vez sumando características geográficas, tales como continuidad, concentración y amanzanamiento (INE, 2016).

- Área urbana: asentamiento humano con construcciones continuas y concentradas en amanzanamiento regular, con población mayor a 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes si menos del 50% de la población se dedica a actividades primarias.
- Área rural: asentamiento humano con población menor o igual a 1.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes donde más del 50% de la población se dedica a actividades primarias. Respecto a las características geográficas, además se puede definir como rural a un conjunto menor de entidades que reúnen los criterios de población para ser definidas como urbanas, pero que, sin embargo, no cumple requisitos de amanzanamiento, continuidad o concentración de construcciones.

Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)

La PNDR propone ampliar las actuales concepciones territoriales en base a un nuevo paradigma rural que promueve un enfoque territorial y no sectorial, tomando en cuenta la vocación propia del territorio y no solo aquello que compete a la producción agrícola, o bien, que no es urbano. Incorporando nuevas características a la definición de ruralidad, tales como relaciones entre densidades poblacionales, tipos de áreas rurales o mixtas con fuertes interacciones urbanas.

Es importante considerar definiciones de ruralidad complementarias a aquello que no es urbano, comprendiendo que son territorios que cuentan con dinámicas y características propias. De este modo, la PNDR, basada en recomendaciones de la OCDE adaptadas al caso de Chile (OCDE, 2016), define como territorio rural “aquel que se genera producto de la interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales, caracterizado principalmente por un poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 hab./km², con

una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna” (MINAGRI, 2020), a lo que se suma la definición de comuna mixta, correspondiente a aquellas donde entre el 25% y el 50% de su población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², con un máximo de 100.000 habitantes, aportando con una categoría intermedia que rompe con la dicotomía tradicional urbano-rural.

Al revisar estas tres clasificaciones, se observa que, si bien dan un contexto institucional referencial ampliamente utilizada en el país, sobre todo para los casos de la OGUC e INE por sus años de vigencia (mientras que la PNDR se está comenzando a utilizar más recientemente), no dan cuenta de una adecuada representatividad si se pone el foco en los territorios rurales. Esto, porque para el caso de la OGUC y LUC (INE) su criterio está orientado en lo urbano, por tanto tiende a la simplificación del resto del territorio; mientras que para el caso de la PNDR, si bien amplía el enfoque conceptual de lo rural más allá de criterios demográficos, sigue apoyándose en densidad poblacional y criterios de escala comunal como unidad principal de análisis, pudiendo no capturar bien la heterogeneidad interna de zonas rurales, utilizando, por ejemplo, dinámicas productivas o de uso de suelo.

8.2. Sistematización de actividades de la Comisión Rural

A continuación, se presentan los apartados de la sistematización de las fichas individuales y la sistematización del trabajo grupal.

Sistematización Fichas Individuales

Institución	Definición de ruralidad	Ejemplo
Subsecretaría Turismo	<p>El Territorio Rural (según ODEPA) se define por criterios de baja densidad (inferior a 150 habs./km²) y un límite poblacional (50.000 habitantes).</p> <p>La clasificación de comunas se basa en el porcentaje de su población que vive en distritos con baja densidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> Comunas Rurales: Más del 50% de su población es de baja densidad. Comunas Mixtas: Entre el 25% y 49% de su población es de baja densidad. 	<p>SERNATUR dispone de un conjunto de herramientas técnicas y de planificación para el desarrollo del sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> Modelo de Gestión de Destinos y una Propuesta metodológica para definir y priorizar destinos turísticos. Instrumentos de Medición y Estadística: La plataforma Data Turismo, el levantamiento de estadísticas de Empresas de Actividades Características al Turismo (ACT) y el cálculo del Índice de Intensidad Turística. Focalización y Registro: La creación de Zonas de Interés Turístico (ZOIT) y la existencia de una línea específica de experiencia de turismo rural e indígena, además del Registro de empresas de turismo.
MMA	<p>La redacción se resume en que no existe una definición de ruralidad estándar en la normativa chilena, y cada programa o instrumento legal acoge la distinción urbana/rural según su necesidad operativa, usando principalmente el concepto de Límite Urbano (LUC) o Límite de Extensión Urbana definido por el MINVU (a través del Instrumento de Planificación Territorial - IPT) para diferenciar:</p> <ul style="list-style-type: none"> Área Rural/Zona Rural: El territorio que queda fuera del límite urbano. Área Urbana: El territorio ubicado al interior del límite urbano. <p>Esta distinción es fundamental para normativas específicas como la Ley de Humedales Urbanos, Normas de Emisión de Ruido y la regulación de Servicios de Transporte Público.</p>	<p>La falta de una definición de ruralidad estándar obliga a que cada instrumento legal y programa en Chile adopte la distinción urbana/rural según su necesidad operativa, usando generalmente como referencia el Límite Urbano (LUC) o el Límite de Extensión Urbana establecido por el MINVU. Esta diferenciación es clave para la aplicación y focalización de diversas políticas: se utiliza para el reconocimiento de humedales, la aplicación de Planes de Descontaminación (PPDA), el establecimiento de límites de emisión de ruido (en fuentes fijas y en transporte público) y la focalización de programas como el Recambio de Calefactores. Además, la clasificación de un municipio como rural es una variable estratégica que le permite priorizar líneas de acción distintas y respaldar la postulación a fondos que favorecen territorios con mayor vulnerabilidad o menor dotación profesional.</p>
Techo	<p>No tienen propia, pero utilizan la definición establecida por el MINVU sobre "localidades de hasta 5.000 habitantes de acuerdo con los datos que provee el INE".</p>	<p>La Entidad Patrocinante / Entidad de Gestión Rural facilita proyectos habitacionales, normando subsidios con financiamiento diferenciado. Específicamente, el DS N° 10 permite conseguir aportes para zonas aisladas y desarrollar viviendas que atiendan a las particularidades geográficas y culturales locales.</p>
SUBDERE	<p>No tiene una definición propia. Sin embargo, utiliza la Política Nacional de Desarrollo Rural (tipología de comunas) y la de INE (manzana entidad rural) pero las traspasa como</p>	<p>La PNDR usa estos criterios como fundamento para la modificación de la división política administrativa y como base legal para la Política Nacional de Zonas en Desarrollo en Materia Social (DS N° 90 de 2023). Por su parte, el INE emplea sus unidades más desagregadas (escalas</p>

Institución	Definición de ruralidad	Ejemplo
	localidades SUBDERE con una nueva codificación.	subcomunales como los Distritos Censales) para la caracterización de la complejidad de los asentamientos humanos rurales (focalizándose en la concentración y dispersión de la población), sirviendo de base para políticas sobre condiciones de aislamiento y para programas como el PIRDT (Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial)
Fundación Basura	No trabajan con una única definición rígida de ruralidad, ya que entienden que es dinámico y multifactorial. Sin embargo, de las presentaciones apuestan más por la de ODEPA. Para la fundación más que clasificar el territorio rural o no, buscan comprender sus condiciones reales de aislamiento, infraestructura y vínculos territoriales	Evaluamos los tiempos de traslado y la conectividad del sector, lo que permite dimensionar el acceso real de las comunidades al espacio de intervención. Igual también considerando criterios establecidos por MINVU en torno a la infraestructura, el equipamiento y los servicios disponibles en cada territorio.
FIMA	No tiene una definición propia de ruralidad.	“Espacio físico que, con ocasión de la habitabilidad humana, mantiene las condiciones de los elementos de la naturaleza que son necesarios para sostener la biodiversidad y economía local”.
SOCHITRAN	En general se ocupa la del INE, pero para temas urbanos se utiliza la de los PRC	En los modelos de transporte INE. Para la incidencia en la ubicación de las vías límite urbano, en zonas rurales son de MOP y zonas urbanas de MINVU. Esto último, también se ocupa para los criterios de diseño vial (velocidad máxima, aceras, evacuación de aguas lluvias, iluminación)
UCH	Aunque no posee una definición propia y estándar de ruralidad, esta visión institucional tiene un enfoque amplio e integrador. Reconoce que lo rural es un espacio de baja densidad y organización espacial multifuncional que va más allá de la agricultura. En consecuencia, sus criterios de caracterización deben incluir la densidad poblacional, la actividad económica y el uso/cobertura de suelo.	
CONADI	No cuenta con una definición propia de ruralidad. Sin embargo, sigue los criterios del MIDESOF quien utiliza la definición INE	Principalmente a programas orientados al financiamiento de obras de riego, subsidios productivos y apoyo de la vivienda.

Priorización de dimensiones (del 1 al 3)

Institución	Tamaño población	Densidad de población	Accesibilidad	Actividad Económica	Uso de suelo	Geofísico	Otro
Subsecretaría Turismo		(1) 150 Hab/kms2	(2) este variable es esencial para distinguir un viaje turístico de los desplazamientos cotidianos dentro del "entorno habitual". Sin embargo, a pesar de esta importancia,	(3) El turismo rural es un tipo de actividad donde la experiencia del visitante se centra en productos vinculados a la naturaleza, agricultura, formas de vida y culturas			Las actividades de turismo rural se desarrollan en entornos no urbanos (rurales) que se caracterizan por: baja densidad demográfica, paisajes dominados por la agricultura y silvicultura, y la presencia de

Institución	Tamaño población	Densidad de población	Accesibilidad	Actividad Económica	Uso de suelo	Geofísico	Otro
			para definir la frontera turística, la institución aún no ha establecido un umbral operativo ni aplica este criterio en su clasificación interna	rurales, pesca deportiva o visita a lugares de interés			estructuras sociales y formas de vida tradicionales.
MMA	(2) Menor o igual a 5.000 habitantes	(1) mayor o igual 30 Hab/ha (manzana)	(3) Mayor o igual a 45 min	(2) Primario	(1) Natural, conservación, agrícola, ganadero, forestal, actividades productivas, bodegajes/packing.	(3) Grado de naturalidad	Composición del Suelo: Proporción entre suelo "natural" y suelo construido, y la cobertura vegetal o natural predominante. Patrón de Asentamiento: Dispersión de viviendas o agrupaciones de viviendas, y la superficie predial promedio. Acceso Funcional: Cobertura y accesibilidad a equipamientos y servicio
Techo	(3) Menor a 5.000 habitantes		(1) 60 minutos a una ciudad mayor a 40 mil habitantes.	(2) Primario (recursos naturales y producción de alimentos), y terciario (servicios y turismo)			
SUBDERE		(2) A definir por INE Chile, en base a la experiencia piloto nacional en 2022 en la aplicación de la metodología DEGURBA.	(1) Menos de una hora a cualquier ciudad con tamaño de población entre 80 y 100 mil habitantes. Variable según promedios de macrozonas norte, centro y sur del país y regiones específicas.		(3) A definir por el MMA en trabajo conjunto con el SENAFOR, en base al catastro vegetacional, incluyendo el uso del suelo a escala de 1:10.000, de la interfase urbano rural		

Institución	Tamaño población	Densidad de población	Accesibilidad	Actividad Económica	Uso de suelo	Geofísico	Otro
					y aledaña a las SNAP		
Fundación Basura	(3) menor a 2.000 habitantes	(1) Menor a 300 hab/km2	(2) 1 hora a una ciudad principal				
FIMA		(3) 150 hab/km2			(2) Zona de habitabilidad diferente	(1) Aquellas sustentables, que permitan la mantención adecuada de la naturaleza para sostener la biodiversidad, de modo que solo permitir aquellas compatibles con la ruralidad	
SOCHITRAN	(2) Menor a 5.000 habitantes	(1) Menor a 100 hab/km2	(3) Mayor a 30 min de área funcional		Vivienda, actividad económica. Número de viviendas/km2, y superficie (m2 instalaciones)		
UCH	(1) Menor a 2.000 habitantes	(5) Con una densidad de 30 habitantes por hectárea	(4) 1 hora un asentamiento humano intermedio (mayor a 50 mil habitantes y con servicios especializados)	(2) Actividades económicas asociados al sector primario	(3) Asentamientos humanos menores rodeados por usos: silvoagropecuarios	-	-
CONADI	(3) Menor a 2.000 habitantes	(1) 150 hab/km2	(2) mayor a 30 minutos a un área funcional				Pertinencia cultural - territorial: tierras indígenas, espiritualidad, uso colectivo.

Priorización de escalas

Institución	Entidad manzana	Localidad	Distrito Censal	Comuna	Provincia	Otra
Subsecretaría Turismo		X		X		<p>Las unidades relevantes para la instalación de servicios turísticos se agrupan en las siguientes categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Zonas de Interés Turístico (ZOIT): Territorios (comunales, intercomunales o áreas específicas) declarados formalmente bajo normativa vigente. ● Destinos Turísticos: Territorios (comunales o intercomunales) que poseen características apropiadas para el desarrollo turístico actual. ● Territorios con Potencial Turístico: Territorios (comunales o intercomunales) que tienen condiciones para convertirse en futuros destinos. ● Atractivo Turístico: Puntos específicos de interés para la visita (ej., museos, sitios arqueológicos) cuya escala es menor a la localidad.
MMA	X	X				
Techo		X				
SUBDERE		X	X	X		
Fundación Basura		X				
FIMA						<p>Las dimensiones tradicionales (sectores de actividad/uso de suelo, accesibilidad y tamaño poblacional) son insuficientes para definir la ruralidad, ya que sus características se superponen con las zonas urbanas (ej., hay actividades productivas rurales en las urbes, o zonas urbanas con peor</p>

Institución	Entidad manzana	Localidad	Distrito Censal	Comuna	Provincia	Otra
						acceso a servicios que áreas rurales). Por lo tanto, la escala de definición debe ser inherentemente flexible para adaptarse a la evolución del territorio.
SOCHITRAN		X	X	X		
UCH	X	X				
CONADI		X				

Sistematización por Grupos

PREGUNTAS	GRUPO 1
<p>1.- ¿Cuál es la escala más adecuada para definir la ruralidad?</p>	<p>Se acuerda que escala adecuada de definición de la ruralidad es multiescalar, evitando cerrarse únicamente a la comuna, ya que está oculta diferencias territoriales. La propuesta jerárquica es:</p> <ul style="list-style-type: none"> Distrito Censal (la unidad de agregación más desagregada) como escala base para obtener información. Localidad (y escalas superiores a ésta) como la unidad más adecuada para la intervención de la política pública o proyectos. <p>La elección final de la escala debe ser flexible y ajustarse a la escala de la intervención y al uso específico que se le dará a la definición.</p>
<p>2.-De las dimensiones priorizadas, ¿cuáles son sus parámetros para establecer?</p>	<p>El consenso subraya que la definición de ruralidad debe basarse en la combinación de tres variables, siendo la Accesibilidad un factor esencial, pero complejo. Aunque es difícil de medir, la variable Accesibilidad debe ser funcional, ajustándose al acceso a servicios básicos estructurantes (salud y educación) e incorporando la frecuencia de transporte. Se propone un umbral operativo de 45 minutos a dichos centros. Adicionalmente, se prioriza la Actividad Económica/Usos de Suelo como una variable estructural que debe reflejar el uso de suelo primario y la tipología de asentamientos.</p>
<p>3.- ¿De las otras dimensiones, reflexionar cuáles son necesarias para un nuevo marco operativo?</p>	<p>La priorización de variables clave se establece de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> Densidad es considerada la variable prioritaria. Uso de Suelo es considerado un atributo fundamental para enriquecer la definición funcional. Actividad Económica se prioriza, asociándose específicamente a la actividad primaria. Accesibilidad (y el transporte público asociado), pero no se prioriza sobre las anteriores en la definición central.

PREGUNTAS	GRUPO 2
1.- ¿Cuál es la escala más adecuada para definir la ruralidad?	El criterio de escala debe ser práctico y funcional para los actores públicos. Se propone un enfoque dual: el Distrito Censal es la unidad más útil y precisa para caracterizar el territorio (captura del dato), mientras que la Comuna es más idónea para la descripción y el ámbito de la realidad municipal (actuación). A nivel de proyectos de intervención, se reconoce que la localidad es más idónea para abordar las demandas específicas a nivel.
2.- De las dimensiones priorizadas, ¿cuáles son sus parámetros que establecer?	El consenso sobre los parámetros de la ruralidad se centra en: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Densidad Poblacional: Es una variable clave para la evaluación social de proyectos. Se recomienda homologar el parámetro ya establecido por la PNDR para evitar cambios. ▪ Tamaño Poblacional: Se sugiere avanzar hacia un límite superior de 5.000 habitantes. ▪ Accesibilidad: Aunque es una variable compleja debido a factores como la congestión o la falta de transporte, debe considerarse en relación con el acceso a servicios y la cantidad de habitantes que acceden a un nivel específico de servicios.
3.- ¿De las otras dimensiones, reflexionar cuáles son necesarias para un nuevo marco operativo?	Para lograr una caracterización coherente y compleja de los territorios rurales, se propone integrar variables que van más allá de lo demográfico: <ul style="list-style-type: none"> • Instalaciones Productivas: Considerar la presencia y la superficie construida de instalaciones productivas (ej. caletas, yacimientos o industria) como un factor clave para caracterizar la complejidad de estos territorios. • Nivel de Desarrollo: Evaluar el nivel de desarrollo funcional mediante variables como acceso a servicios, equipamientos e ingreso, de manera similar a cómo se definen los destinos turísticos. <p>El objetivo debe ser observar el territorio en su complejidad para poder definir formas de intervención distintas y coherentes entre sí.</p>
COMENTARIOS ADICIONALES	Como esto permite visibilizar las brechas, y no al revés (él para que). Poner en valor las características del territorio. Buscar cómo hacer esto más operativo. El diseño de transporte si es urbano o rural puede quedar fuera de contexto. El gradiente para transporte, educación (primaria vs secundaria) o salud pueden ser distintos.

PREGUNTAS	GRUPO 3
1.- ¿Cuál es la escala más adecuada para definir la ruralidad?	Proponen que la ruralidad debe entenderse de forma interescalar, ya que la escala comunal oculta diferencias. Aunque la Localidad es considerada una opción por la diversidad de Chile, se prefiere el Distrito Censal como la escala de captura de datos por ser establecido (INE) y ofrecer mayor precisión. Se concluye que la elección final de la escala debe ser flexible y depender de la intervención o el uso específico que se le dé a la definición.
2.- De las dimensiones priorizadas, ¿cuáles son sus parámetros para establecer?	El consenso reafirma la necesidad de mantener las tres dimensiones de la ruralidad (Tamaño, Densidad y Accesibilidad), e incorporar la Actividad Económica predominante . Para avanzar hacia una definición de gradualidad, se sugiere: <ul style="list-style-type: none"> • Revisar parámetros internacionales como DEGURBA. • Ampliar la caracterización incluyendo la densidad y proximidad de servicios básicos y la conservación ambiental. <p>Dejar la definición de dinámicas productivas abiertas para incluir sectores más allá del primario, como los servicios.</p>

PREGUNTAS	GRUPO 3
<p>3.- ¿De las otras dimensiones, reflexionar cuáles son necesarias para un nuevo marco operativo?</p>	<p>Actividades económicas ayuda a caracterizar. permite entender mejor las dinámicas de los territorios. La disponibilidad de equipamientos permite caracterizar. Geofísica puede ser para caracterizar o de corrección.</p>
<p>SÍNTESIS</p>	<p>La discusión establece que el Distrito Censal debe ser la escala de base para la definición de ruralidad, en el entendido de que esta se debe analizar desde una perspectiva multiescalar. En cuanto a los parámetros, se acordó mantener los ya establecidos por las metodologías revisadas e incorporar la Actividad Económica predominante como una nueva dimensión base, haciendo énfasis en la actividad primaria y dejando pendiente la revisión del rol de los servicios. Finalmente, se sugiere usar la disponibilidad de equipamientos y la geofísica como elementos secundarios que contribuirían a la caracterización del territorio.</p>

8.3. Resumen calculo Índice de Vocación Territorial (IVT)

El **Índice de Vocación Territorial (IVT)** se define como un indicador de identidad territorial funcional. Su objetivo es medir el peso relativo que tienen los activos de base natural (tanto productivos como ambientales) sobre la superficie total de cada unidad de análisis (distrito), permitiendo identificar el grado de "naturalidad" o "productividad" del territorio frente a los procesos de urbanización, elemento clave para delimitar el área de interfaz urbano-rural.

Paso 1: Fuentes de Información e Insumos

Se utiliza como base cartográfica el Catastro de Uso del Suelo y Vegetación de CONAF. Los polígonos de cobertura se procesan mediante herramientas de geoprocésamiento para ser intersectados con los límites de los distritos censales, obteniendo la superficie exacta (en hectáreas) para cada categoría de uso.

Paso 2: Clasificación de Dimensiones del Suelo

Las coberturas detectadas se agrupan en dos dimensiones principales que representan el valor funcional del territorio:

- **Productiva:** Superficies destinadas a la actividad económica primaria. Incluye terrenos agrícolas, praderas y plantaciones forestales.
- **Ambiental:** Superficies que actúan como soporte ecosistémico y de biodiversidad. Incluye bosque nativo, cuerpos de agua, humedales, glaciares y nieves)

Paso 3: Cálculo del Índice de Vocación Territorial (IVT)

El índice representa la proporción de la superficie funcional (productiva y ambiental) en relación con la superficie total del distrito. Se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$IVT(\%) = \left(\frac{\text{Superficie Productiva} + \text{Superficie Ambiental}}{\text{Superficie Total del Distrito}} \right) \times 100$$

Paso 4: Interpretación y Umbrales

Se establece un parámetro de corte del **50%** para determinar la integridad del suelo distrital:

- **Alto ($\geq 50\%$):** Territorios de vocación predominante denominados "**zonas en disputa**", donde la presión del crecimiento urbano amenaza la permanencia de activos naturales o suelos agrícolas estratégicos.

- **Bajo (<50%):** Territorios definidos como "**borde urbano**", que han perdido su función productiva o ambiental original, transformándose en áreas eriazas, industriales o de servicios.

Paso 5: Integración Multidimensional y Detección de la Interfaz.

El IVT se cruza con la **Densidad** y la **Accesibilidad** para la clasificación final:

- **Validación Rural:** Distritos con baja densidad y tamaño poblacional e **IVT $\geq 50\%$** se ratifican como rurales (Cercano o Remoto), manteniendo su identidad funcional.
- **Detección de Interfaz:** Es el hallazgo crítico del modelo. Distritos con baja densidad y tamaño poblacional pero con un **IVT $< 50\%$** se clasifican como **Interfaz Urbano-Rural**, revelando áreas degradadas que ya han perdido su vocación natural y operan como zonas de expansión urbana latente. Por otra parte, distritos con alta densidad y tamaño población pero con un **IVT $\geq 50\%$** se clasifican como **Interfaz Urbano-Rural**, donde aún se mantiene cierto paisaje natural y productivo, como una transición entre lo urbano y rural.

8.4. Archivos de resultado estadístico y espacial: región de Valparaíso.

Descargar archivos cartográficos y base de datos (excel): https://cndt.cl/wp-content/uploads/2026/03/BBDD_CLASIFICACION_SUBCOMUNAL.zip

