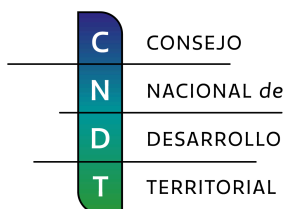


# Interfaz urbano-rural: de la dicotomía a la continuidad territorial



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

**Desarrollo de contenidos:** Juan Pablo Schuster Olbrich

**Imagen portada:** Programa para Pequeñas Localidades, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

**Sugerencia para citar:** CNDT (2026). *Interfaz Urbano-rural: de la dicotomía a la continuidad territorial*. Consejo Nacional de Desarrollo Territorial

Febrero, 2026

# ÍNDICE

Carta de la Presidenta	3
Introducción	5
1. De la dicotomía urbano-rural a la continuidad territorial	7
2. Regulación del suelo urbano y rural en Chile	10
2.1 Límite urbano: alcance del suelo urbano y rural	10
2.2 Herramientas para orientar la expansión urbana desde la normativa urbanística	22
3. Desafíos de la planificación territorial e implicancias para la conceptualización de la interfaz urbano-rural	30
4. Recomendaciones	33
5. Conclusiones	40
Referencias	41

## Carta de la Presidenta

Las transformaciones territoriales que han experimentado las ciudades y los territorios rurales en Chile durante las últimas décadas han dado lugar a espacios donde lo urbano y lo rural se encuentran, interactúan y se superponen de maneras cada vez más complejas. Estos territorios de transición, conocidos como interfaz urbano-rural, concentran dinámicas sociales, productivas y ambientales que desafían las formas tradicionales de planificación y regulación del suelo.

Lejos de constituir una realidad homogénea, la interfaz urbano-rural adopta múltiples expresiones territoriales, asociadas a distintos procesos de expansión urbana, actividades productivas, sistemas naturales y formas de habitar. Esta diversidad plantea desafíos importantes para la planificación territorial y para los marcos regulatorios que orientan el uso del suelo en estos espacios.

Desde su creación, el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT) ha promovido un enfoque territorial que reconoce la diversidad de los territorios y las relaciones que se establecen entre ellos. Este enfoque permite observar con mayor claridad procesos que ocurren en espacios donde las categorías convencionales de urbano y rural resultan insuficientes para describir la realidad territorial, haciendo visibles problemáticas que muchas veces quedan fuera del alcance de los instrumentos tradicionales de planificación.

En este marco, el CNDT ha impulsado distintas iniciativas orientadas a comprender y abordar de mejor manera las dinámicas de estos territorios. Entre ellas se encuentran la incorporación de la interfaz urbano-rural en la propuesta de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, el trabajo en una clasificación subcomunal de la ruralidad, y el desarrollo de indicadores territoriales en el Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano, orientados a mejorar la comprensión de las distintas realidades territoriales del país.

El presente documento de trabajo se inscribe en ese esfuerzo. A partir de un análisis del marco legal y normativo que regula el uso del suelo en Chile, el documento examina los vacíos y tensiones que han contribuido a la configuración actual de la interfaz urbano-rural y formula recomendaciones de carácter normativo y de política pública orientadas a fortalecer la regulación y gestión de estos territorios.

Este documento fue elaborado en colaboración con el Dr. Juan Pablo Schuster Olbrich, investigador postdoctoral del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), como parte de las iniciativas del CNDT para fortalecer la reflexión y el debate público sobre los desafíos del desarrollo territorial.

Esperamos que este documento de trabajo contribuya a enriquecer la discusión sobre la interfaz urbano-rural en Chile y a avanzar hacia políticas e instrumentos que

permitan abordar de manera más integrada la diversidad de territorios que conforman el país.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Paola Jirón Martínez', with a stylized flourish at the end.

**Paola Jirón Martínez**

Presidenta

Consejo Nacional de Desarrollo Territorial

## Introducción

Las ciudades chilenas han experimentado transformaciones profundas producto de la acelerada expansión urbana y de los intensos cambios socioeconómicos, demográficos y tecnológicos. Lo anterior, ha derivado en una marcada modificación del territorio y en una creciente interacción entre actividades, usos del suelo y modos de vida urbanos y rurales. Estos procesos han dado lugar a espacios híbridos en los que las divisiones entre territorios urbanos y rurales se ven difuminadas. En estos territorios se expresan múltiples relaciones espaciales, funcionales, estructurales y simbólicas que las vuelven especialmente complejas.

La tradicional dicotomía entre lo urbano y lo rural ha sido desafiada por fenómenos como la urbanización extendida, la dispersión territorial y la transformación funcional de los espacios periurbanos (Llomparte-Frenzel & Pastor, 2019). En este contexto, las zonas intermedias o híbridas adquieren una especial centralidad analítica, al constituirse como espacios de convergencia entre desarrollos habitacionales, actividades agrícolas, infraestructuras, servicios urbanos y ecosistemas. Se trata de territorios que presentan una densa trama de relaciones funcionales, estructurales y simbólicas, lo que les confiere un alto grado de complejidad. En este escenario surge un espacio denominado interfaz urbano-rural, entendido como una zona de transición o frontera donde confluyen la expansión urbana y las dinámicas rurales, configurando un ámbito difuso y mixto caracterizado por la interacción de atributos, elementos y funciones tanto urbanas como rurales (Cao et al., 2024). La interfaz urbano-rural busca enfatizar la superación de la tradicional dicotomía urbano-rural, reconociendo su fusión e interdependencia, impulsando su reconocimiento como una unidad espacial propia, dinámica, más allá de simplemente definir márgenes o zonas de derrame, y visibilizando los conflictos y la multifuncionalidad que requieren respuestas de gobernanza específicas, flexibles y adaptativas (López-Goyburu, P., & García-Montero, L. G., 2018). Sin embargo, en Chile, pese a su importancia, este espacio ha permanecido históricamente poco visible tanto en la planificación territorial como en la normativa. Su ausencia en las herramientas tradicionales ha contribuido a una serie de problemas, entre ellos la dispersión urbana, la proliferación de asentamientos informales, la pérdida de suelo agrícola, la fragmentación ecológica, las tensiones en el acceso a servicios y la dificultad para gestionar actores, intereses y escalas muy diversas.

Frente a este escenario, el proceso de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), junto con las discusiones desarrolladas en el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT) y, posteriormente, en la Comisión de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), ha promovido la incorporación de una definición de la interfaz urbano-rural desde un enfoque territorial, orientada a reconocer, visibilizar y abordar adecuadamente esta zona de transición. El proyecto de actualización de la PNDU describe la interfaz urbano-rural como: “una zona dinámica y compleja donde los espacios urbanos y rurales se entrelazan y conectan, conformando un ámbito

híbrido, multifacético y en constante transformación, que combina atributos y dinámicas de ambos contextos” (Ministerio del Medio Ambiente & Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2025). Desde el enfoque territorial del CNDT, reconocer esta interfaz es un paso esencial, pues en ella se expresan con mayor claridad las transiciones, oportunidades y conflictos del desarrollo contemporáneo. Las discusiones del CNDT han enfatizado que este espacio requiere nuevas formas de lectura, instrumentos integrados y principios de actuación coherentes con su complejidad, así como una planificación estratégica que permita abordar los desafíos que condicionan su sustentabilidad.

De este modo, este documento se inserta en la discusión actualmente impulsada por diversos organismos públicos en torno a la reclasificación de la ruralidad —como el CNDT<sup>1</sup>, ODEPA y otros— y se alinea con las orientaciones de organismos internacionales como la OECD (2024) o UN Habitat (2021), reforzando la importancia de reconocer la gradiente urbano-rural como un continuo territorial que supera la tradicional visión dicotómica que caracteriza la planificación urbana. Con ello, el documento aporta a la construcción de un lenguaje común y una mirada territorial integrada, coherente con los principios del CNDT y con la necesidad de avanzar hacia un desarrollo que considere la interfaz urbano-rural como un territorio a ser reconocido, normado y protegido. La metodología empleada comprende tres componentes: (a) la conceptualización y revisión de literatura especializada sobre la interfaz urbano-rural; (b) entrevistas con actores clave del sector público, privado y académico; y (c) la revisión de estudios, políticas y normativa vinculada a la planificación urbana y territorial y al crecimiento físico de las ciudades en Chile.

---

<sup>1</sup> Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) (2022). *Mesa técnica: Lineamientos para el uso de las definiciones de ruralidad en Chile. Informe final*. Disponible en: [https://cndt.cl/wp-content/uploads/2024/03/Lineamientos-para-el-uso-de-las-definiciones-de-ruralidad-en-Chile\\_compressed.pdf](https://cndt.cl/wp-content/uploads/2024/03/Lineamientos-para-el-uso-de-las-definiciones-de-ruralidad-en-Chile_compressed.pdf)

## 1. De la dicotomía urbano-rural a la continuidad territorial

Tradicionalmente, el territorio se ha entendido desde una separación estricta entre lo urbano y lo rural, con el intento de ordenar, medir y normar el espacio de manera rígida. Esta concepción, consolidada desde la ciudad industrial hasta el siglo XIX, se tradujo en definiciones operativas rígidas, límites cartográficos fijos y marcos normativos diferenciados. La ciudad se entendía como un espacio compacto, concentrado y funcionalmente especializado, mientras que el campo se asociaba con la producción agrícola y con un entorno externo a la dinámica urbana. Esta aproximación no solo estructuró las políticas de ordenamiento territorial, sino que también generó fragmentación institucional y dificultades para comprender los espacios donde ambos sistemas comenzaban a superponerse e interactuar.

El cuestionamiento de la dicotomía urbano-rural surge a comienzos del siglo XX debido a los avances tecnológicos, la industrialización y la expansión de los sistemas de transporte, que permitieron a las ciudades extenderse más allá de sus límites tradicionales. Estos procesos intensificaron los flujos de personas, bienes y capital entre la ciudad y el campo, evidenciando su creciente interdependencia. Así, a mediados del siglo XX se consolida la noción de continuo urbano-rural, que reconoce la interdependencia funcional entre ambos ámbitos y la existencia de gradientes y transiciones dinámicas más que fronteras fijas (López-Goyburu y García-Montero, 2018).

En paralelo al reconocimiento de este continuo, la expansión metropolitana y la urbanización dispersa impulsaron la aparición de múltiples conceptos para describir los nuevos espacios híbridos. Allen (2003) documenta la proliferación de términos como área periurbana, ecotono urbano-rural, continuo urbano-rural o zona difusa, utilizados de manera intercambiable. Woods (2009) explica que distintas regiones desarrollaron modelos conceptuales propios: la “ciudad-región” en Europa, la “exurbia” en Norteamérica —caracterizada por Nelson (1992) como desarrollo rural transformado por residentes urbanos— o la noción de ruralización en Francia. Posteriormente, Tacoli (1998) subrayó la importancia de analizar las interacciones bidireccionales y los flujos entre ciudad y campo, evidenciando la insuficiencia del enfoque dual. En esta línea crítica, Lerner y Eakin (2011) cuestionaron la vigencia de la dicotomía clásica y replantearon la interfaz rural-urbana en términos de desafíos globales como la seguridad alimentaria. Más categóricamente, Schaeffer et al. (2013) hablaron de “un solo sistema” interconectado, retomando la temprana afirmación de Jefferson (1931), quien sostenía que ciudad y campo constituyen una sola realidad. Estas contribuciones consolidaron el tránsito desde el modo dual hacia la noción de continuo territorial. En la literatura, el concepto de periurbano se fue consolidando para describir la zona de impacto directo de la expansión urbana, caracterizada por una menor densidad y por un mosaico de usos residenciales, agrícolas, industriales e informales. No obstante, este enfoque mantuvo un sesgo predominantemente urbano

y morfológico, interpretando estos territorios como extensiones de la ciudad más que como espacios relacionales complejos.

Es en este contexto donde la noción de interfaz urbano-rural adquiere mayor relevancia. Según el análisis bibliométrico de López-Goyburu y García-Montero (2018), las primeras referencias comparativas entre áreas urbanas y rurales datan de 1964, mientras que los estudios explícitos sobre la interfaz emergen en la década de 1970 y se intensifican significativamente a partir del año 2000. Este auge coincide con lo que Brenner (2013) y Brenner y Schmid (2014, 2015) denominan “urbanización planetaria”, proceso mediante el cual las geografías de la urbanización adquieren morfologías expansivas que hacen estallar la antigua división entre lo urbano y lo rural. Bajo este marco, la interfaz deja de ser un simple borde para convertirse en el epicentro de la problemática territorial contemporánea.

La interfaz urbano-rural representa así un salto epistemológico: ya no se concibe como un gradiente residual, sino como una unidad territorial con dinámicas sociales, ambientales e institucionales propias (López-Goyburu & García-Montero, 2018). Su relevancia radica en que concentra conflictos por el uso del suelo, la fragmentación socioespacial, la vulnerabilidad ambiental y los vacíos de gobernanza derivados de la expansión metropolitana que supera los límites político-administrativos tradicionales. En este sentido, las discusiones recientes —como las planteadas por Moreira-Muñoz et al. (2023)— avanzan hacia enfoques basados en gradientes y continuos territoriales, reconociendo que las transiciones no son bordes fijos, sino procesos dinámicos y multiescalares. El tránsito desde la dicotomía tradicional hacia el concepto de interfaz urbano-rural refleja una profunda transformación en la comprensión del territorio. La interfaz urbano-rural no implica un nuevo nombre para los fenómenos socioespaciales, sino un marco analítico diseñado para abordar problemas complejos y persistentes, que enfatiza las relaciones entre territorios (López-Goyburu y García-Montero, 2018). En este sentido, más que un cambio terminológico, implica adoptar un marco analítico capaz de abordar la complejidad, los conflictos y las oportunidades de los territorios de transición en un contexto de urbanización global, promoviendo enfoques de planificación integrados y coherentes con las transformaciones contemporáneas del espacio.

En Chile la dicotomía urbano-rural se manifiesta en los ámbitos normativos, operacionales y metodológicos de la política pública, lo que ha contribuido a una fragmentación institucional y territorial que refleja, en parte, las limitaciones del modelo vigente de planificación territorial. En términos generales, se identifican tradicionalmente dos definiciones utilizadas por los organismos del Estado, con diferentes finalidades<sup>2</sup>. Por una parte, a nivel normativo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante la Ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, define las áreas urbanas y rurales de manera dicotómica a partir de un límite urbano,

---

<sup>2</sup> Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). (2022). Mesa Técnica: Lineamientos para el uso de las definiciones de ruralidad en Chile. Informe final.

sin contemplar categorías intermedias. Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística (INE) define lo urbano y lo rural con base en el tamaño de la población y en su actividad laboral. En ambas definiciones se consagra el carácter dicotómico: lo que no es urbano es rural<sup>3</sup>. Sin embargo, es necesario actualizar las metodologías de medición urbano-rural para mejorar el diseño de políticas públicas<sup>4</sup>.

En este sentido, se han desarrollado diversas metodologías y conceptualizaciones, como las “Áreas Urbanas Funcionales” de la OECD y la nueva definición incluida en la Política Nacional de Desarrollo Rural (2020), la cual clasifica las comunas como rurales, urbanas o mixtas en función de criterios de densidad poblacional. Si bien entrar en detalle sobre cada enfoque institucional excede el propósito de este documento, resulta pertinente señalar que la expresión de la interfaz urbano-rural en Chile es altamente variable y está determinada por múltiples factores. Entre ellos se encuentran las características geográficas, ambientales y climáticas del país; el tipo y tamaño de las ciudades; la estructura de los sistemas de asentamiento; la propiedad del suelo; y las presiones del mercado del suelo. En algunas zonas, la presencia de usos habitacionales se explica por el alto valor del suelo urbano consolidado y la limitada oferta de vivienda pública o social, lo que impulsa procesos de expansión residencial más asequibles, a veces en formato de parcelaciones, sin que ello necesariamente refleje estilos de vida rurales ni patrones de consumo de altos ingresos. En otros casos, la interfaz se configura mediante procesos de migración de sectores medios-altos, que generan nuevas urbanizaciones periféricas, acompañadas de equipamientos y servicios orientados a este segmento socioeconómico. En este sentido, en la interfaz se observan formas de ocupación territorial altamente heterogéneas, caracterizadas por la coexistencia de usos residenciales formales y de áreas de ocupación informal. En los procesos de expansión urbana hacia el espacio rural, confluyen desarrollos orientados a grupos de altos ingresos —como parcelas de agrado o condominios cerrados— con la ocupación de suelos rurales para la instalación de asentamientos informales o campamentos, evidenciando fuertes contrastes socioespaciales. En otras áreas, predominan actividades industriales, logísticas o productivas, que ocupan la franja de transición debido a sus necesidades de accesibilidad y disponibilidad de suelo. También existen interfaces donde predominan las funciones agrícolas, ecosistémicas o de resguardo ambiental, lo que configura paisajes híbridos con múltiples usos y dinámicas coexistentes.

---

<sup>3</sup> INE, 2018:

[https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/geodatos-abiertos/manuales/censo/urbano-rural-contexto-de-resultados.pdf?sfvrsn=b6d246b7\\_4](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/geodatos-abiertos/manuales/censo/urbano-rural-contexto-de-resultados.pdf?sfvrsn=b6d246b7_4)

<sup>4</sup> OECD. (2016). Estudios de política rural de la OCDE: Chile. OECD Publishing.

## 2. Regulación del suelo urbano y rural en Chile

De ese modo, en términos normativos, la legislación chilena y su norma urbanística, como la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza (OGUC), establece una distinción binaria entre lo urbano y lo rural.

### 2.1 Límite urbano: alcance del suelo urbano y rural

En este sentido, las áreas urbanas (compuestas por las áreas urbanas consolidadas y de extensión urbana) se distinguen de las áreas rurales (o no urbanas) conforme a un límite urbano, definido por el art. 52 LGUC:

*“Se entenderá por límite urbano, para los efectos de la presente ley y de la Ley Orgánica de Municipalidades, la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal”.*

Complementando lo anterior, se presenta la siguiente tabla con las definiciones que establecen la LGUC y la OGUC respecto al área urbana y rural:

**Tabla 1. Definiciones Áreas Urbanas y Rurales en la Ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (LGUC, OGUC)**

Norma	Artículo	Área Urbana	Área Rural
LGUC	57;55	El uso del suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los Planes Reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito	Fuera de los límites urbanos establecidos en Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo determinadas excepciones.
OGUC	1.1.2	<u>Área urbana:</u> 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. <u>Área de extensión urbana:</u> superficie del	Área rural: Territorio ubicado fuera del límite urbano

		territorio ubicada al interior del límite urbano, destinada al crecimiento urbano proyectado por el plan regulador intercomunal.	
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia en base a LGUC, OGUC.

En Chile, la clasificación general del suelo se basa en la distinción entre área urbana y área rural, delimitadas fundamentalmente por el denominado límite urbano, definido como una “línea imaginaria” (Art. 52 LGUC) establecida en los instrumentos de planificación territorial.

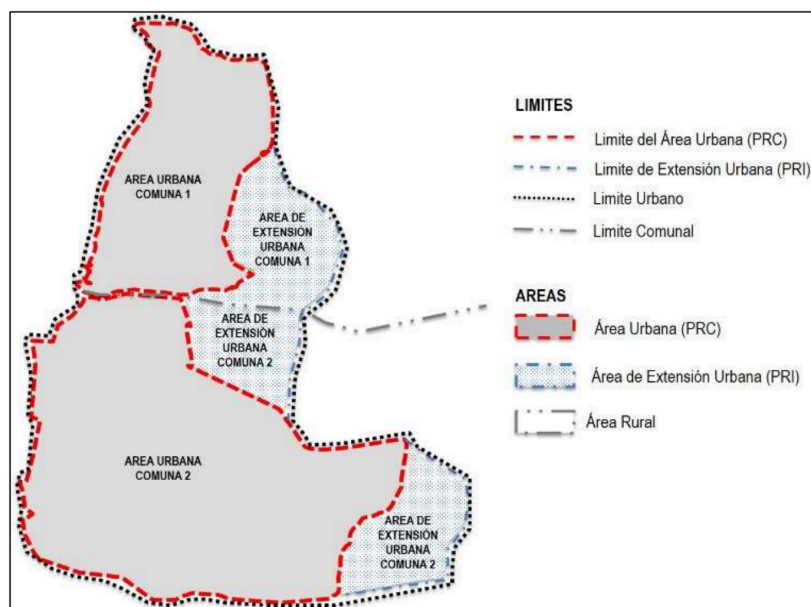
#### A. Área Urbana:

Desde el punto de vista normativo, el área urbana se compone de dos áreas: el área urbana, definida por el plan regulador comunal, y el área de extensión urbana, definida por el plan regulador intercomunal/metropolitano. Además, dentro del ámbito urbano se concentra la mayor intervención administrativa, ya que el territorio se zonifica según distintos usos —residencial, de equipamiento, actividades productivas, infraestructura, espacio público y áreas verdes— conforme al artículo 2.1.24 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC). Esta zonificación determina las actividades permitidas en cada sector urbano. Además, conforme a la Circular DDU 440, la definición del límite urbano se establece a través de dos situaciones:

- Con Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRI/PRM): el límite urbano es establecido por el instrumento de carácter intercomunal o metropolitano, que incluye el área de extensión urbana<sup>5</sup>. El Plan Regulador Comunal (PRC) debe ajustarse al establecido a nivel intercomunal, sin sobrepasarlo, definiendo si cubre todo o parte de dicho territorio.
- Sin Plan Regulador Intercomunal: el Plan Regulador Comunal define el límite urbano, separando el área urbana del territorio rural.

<sup>5</sup> Sin perjuicio de que dicho punto ha generado jurisprudencia administrativa por parte de la Contraloría General de la República en relación con la jerarquía de los instrumentos, el alcance de dicha área y la competencia y la legalidad administrativa en su establecimiento. Por ejemplo, revisar el Dictamen 59.759 de 2011, disponible en: <https://www.contraloria.cl/buscadorpdf/dictamenes/059759N11/html>

**Figura N°1: Límites urbanos**



Fuente: Circular DDU 440

Además, según lo indicado en la Circular DDU 398, el Plan Regulador Intercomunal no tiene competencia para establecer normas urbanísticas específicas para cada zona o subzona dentro del Área de Extensión Urbana, competencia que le corresponde al PRC, salvo respecto de actividades productivas e infraestructura a nivel comunal<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Circular DDU 398: 2.2.2.2. Área de Extensión Urbana: Acorde a lo dispuesto en el artículo 2.1.7. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, compete al Plan Regulador Intercomunal la definición de los límites de extensión urbana, para los efectos de diferenciar el área urbana del resto del territorio, que se denominará área rural.

A su turno, el artículo 1.1.2. de la citada Ordenanza, define el área de extensión urbana como la superficie del territorio ubicada al interior del límite urbano, destinada al crecimiento urbano proyectado por el plan regulador intercomunal. En virtud de lo anterior, al PRI corresponde la definición del Área de Extensión Urbana, la cual podrá estar integrada por zonas y subzonas. Cabe hacer presente que este nivel de planificación intercomunal no posee atribuciones para establecer las normas urbanísticas aplicables en cada zona o subzona que integra el Área de Extensión Urbana, toda vez que ello compete al Plan Regulador Comunal una vez que incorpore estos territorios, salvo tratándose de actividades productivas e infraestructuras de nivel intercomunal. Disponible en: <https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-398-con-numero-Modificada-por-DDU-440-AVC.pdf>

Esta atribución corresponde exclusivamente al Plan Regulador Comunal, que deberá incorporarlas una vez definidos esos territorios. En este sentido, una excepción a esta regla se da en el caso de normas vinculadas a actividades productivas e infraestructuras de nivel intercomunal, que sí pueden ser reguladas en ese nivel. Además, correspondiente a la modificación de la ley 21.807, que PRI puede establecer densidades, máximas, mínimas y/o promedio que tendrán que establecerse en los planes reguladores comunales, preferentemente diferenciadas por comunas o sectores de éstas, conforme al artículo 35 letra c) LGUC. Adicionalmente, los instrumentos de planificación podrán establecer, conforme al artículo 28 inciso 3°, sólo para territorios no planificados, disposiciones transitorias con carácter supletorio sobre las materias propias del otro nivel, sea este superior o inferior, las que quedarán sin efecto al momento de entrar en vigor el instrumento de planificación territorial que contenga las normas correspondientes a ese ámbito de competencia<sup>7</sup>.

## **B. Área Rural**

En Chile, el régimen general sobre el uso del espacio es el suelo rural, conforme lo establece el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (Cordero, 2011). Además, normativamente, el suelo rural se define por exclusión, como todo aquello que no es urbano (art. 52 LGUC).

Conforme a lo anterior, el artículo 55 LGUC establece una regla general en este sentido: “fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones”, salvo ciertas excepciones, evitando formar núcleos urbanos al margen de la planificación. En definitiva, el territorio situado fuera del límite urbano, o en aquellos casos donde dicho límite no ha sido definido mediante un instrumento de planificación territorial, se considera suelo rural, constituyendo esta la regla general del ordenamiento territorial chileno. Además, el artículo 55 mandata a la Seremi Minvu a cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana intercomunal (inciso 2°).

## **C. Atribuciones de los instrumentos de planificación territorial:**

Históricamente, la planificación urbana y territorial en Chile ha estado orientada desde una perspectiva urbana (Rajevic, 2020). La Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) establece diversos niveles e instrumentos de planificación —comunal, intercomunal y nacional— centrados principalmente en los procesos de

---

<sup>7</sup> Acorde a lo dispuesto en los artículos 28 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y 2.1.3 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. El artículo 28 LGUC inciso 3° establece: “Sin perjuicio de lo anterior, los instrumentos podrán establecer, sólo para territorios no planificados, disposiciones transitorias con carácter supletorio sobre las materias propias del otro nivel, sea éste superior o inferior, las que quedarán sin efecto al momento de entrar en vigencia el instrumento de planificación territorial que contenga las normas correspondientes a ese ámbito de competencia. Estas disposiciones transitorias con carácter supletorio no serán imperativas para el nuevo instrumento”.

urbanización y edificación. Sin embargo, su aplicación se concentra mayormente a nivel comunal, existiendo pocos instrumentos intercomunales, lo que ha generado que la planificación territorial se enfoque prioritariamente en centros urbanos y procesos de conurbación (Cordero, 2011; Peña-Cortés et. al., 2022). Además, en el marco de la planificación territorial, existe una clara jerarquía normativa (art. 28 de la LGUC)<sup>8</sup> entre la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) y los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT). Por ejemplo, la OGUC prevalece sobre las ordenanzas locales contenidas en los Planes Reguladores Comunales (PRC).

Los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) se encuentran regulados en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y en la OGUC, dentro del ámbito de la Planificación Urbana, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la LGUC. En este sentido, la LGUC define la planificación urbana como “el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico” (art. 27 LGUC)<sup>9</sup>:

a) Planificación Urbana Nacional: Corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) la responsabilidad de planificar el desarrollo urbano a nivel nacional, formular la Política Nacional de Desarrollo Urbano y elaborar o proponer modificaciones a la OGUC, de acuerdo con el artículo 29 de la LGUC.

b) Planificación Urbana Intercomunal: Se materializa a través de los Planes Reguladores Intercomunales (PRI) o Metropolitanos (PRM), los que: “regulan el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana”<sup>10</sup> (art. 34 LGUC).

c) Planificación Urbana Comunal: Se define como aquella que “aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental y que incorpora disposiciones que resguardan y promueven la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos” (art. 41 LGUC), materializándose a través del Plan Regulador Comunal (PRC).

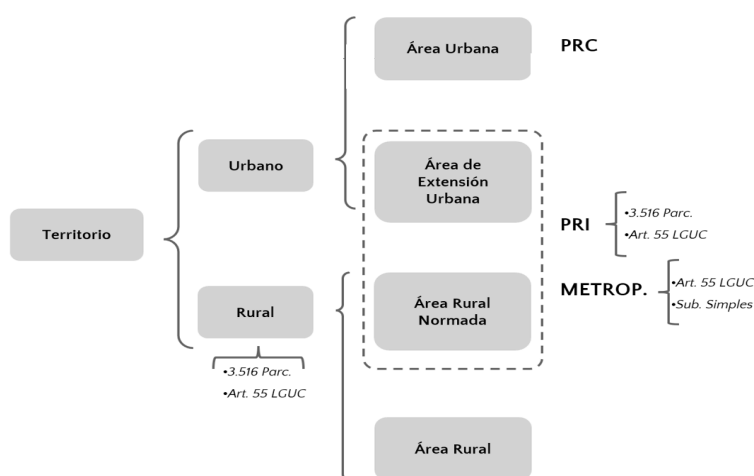
---

<sup>8</sup> Artículo 28°.- La planificación urbana se efectuará en tres niveles de acción, que corresponden a tres tipos de áreas: nacional, intercomunal y comunal. Cada instrumento de planificación urbana tendrá un ámbito de competencia propio, en atención al área geográfica que abarque y a las materias que pueda regular, en el cual prevalecerá sobre los demás.

<sup>9</sup> Anteriormente existía un instrumento a escala regional, el Plan Regional de Desarrollo Urbano (Art. 2.1.5. OGUC) que establecía la estructuración del sistema de los centros poblados de la región, sus relaciones espaciales y funcionales, además de las metas estimadas de crecimiento de estos. Sin embargo, fueron derogados conforme a la Ley N°21.074 del año 2018, que incorpora los nuevos Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), publicado recientemente el 4 de marzo 2026 bajo el Decreto N°243 del Ministerio del Interior: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1221939>

<sup>10</sup> Sin perjuicio de las nuevas atribuciones de los Gobiernos Regionales y el mecanismo de transferencia de competencias en materia de ordenamiento territorial conforme a la ley 21.074 sobre fortalecimiento a la regionalización.

**Figura N°2: Ámbito espacial de los instrumentos de planificación territorial**



Fuente: elaboración propia en base a COMICIVYT (2025).

En materia de planificación, se establecen las siguientes disposiciones a nivel intercomunal y comunal:

**Tabla N°2. Planificación urbana a nivel comunal e intercomunal**

Norma	Artículo	Plan Regulador Comunal	Plan Regulador Intercomunal
LGUC	34; 41	<p>Artículo 34°.- Se entenderá por Planificación Urbana Intercomunal aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana.</p> <p>Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área</p>	<p>Artículo 41°.- Se entenderá por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental y que incorpora disposiciones que resguardan y promueven la integración social y el acceso equitativo a bienes y</p>

		<p>metropolitana para los efectos de su planificación.</p> <p>La Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente y para resguardar y promover la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes.</p> <p>A los referidos planes les corresponde resguardar que la infraestructura pública de escala intercomunal sea aprovechada de manera eficiente y equitativa, mediante disposiciones que promuevan la integración social y urbana en torno a ejes de transporte público o equipamientos relevantes.</p> <p>En cumplimiento de lo anterior, los nuevos planes reguladores intercomunales o metropolitanos, o bien sus actualizaciones o modificaciones, podrán establecer incentivos en las normas urbanísticas aplicables en sectores y sus áreas de influencia que dichos planes identifiquen como zonas de buena accesibilidad a bienes y servicios públicos urbanos relevantes, condicionando tales incentivos a la incorporación de un porcentaje de viviendas de interés público. Asimismo, en dichos sectores podrán definir las densidades mínimas que deberán establecerse en los planes reguladores comunales.</p> <p>Las disposiciones de los artículos siguientes, referentes al Plan Regulador Intercomunal, regirán igualmente para los Planes Reguladores Metropolitanos.</p>	<p>servicios públicos urbanos.</p> <p>La planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal.</p> <p>El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.</p> <p>Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.</p> <p>Con todo, para la promoción de la integración e inclusión urbana, los destinos de establecimientos de larga estadía para el adulto mayor, centros diurnos para el adulto mayor, establecimientos deportivos de escala barrial, jardines infantiles y salas cunas se entenderán como complementarios a cualquier destino del uso residencial, incluyendo la vivienda, y por tanto siempre admitidos en zonas que el plan regulador comunal defina con dicho uso de suelo.</p> <p>Cuando sus disposiciones se establezcan en terrenos regulados con normas del ámbito de competencia propio de un plan regulador intercomunal o metropolitano, las normas del nivel comunal deberán ser compatibles con aquellas fijadas por el nivel superior, lo que será supervigilado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo en la forma que establece la Ordenanza General.</p>
LGUC	35; 42	Artículo 35°.- El Plan Regulador	Artículo 42°.- El Plan Regulador Comunal

	<p>Intercomunal estará compuesto de:</p> <p>a) Una memoria explicativa, que contendrá los objetivos, metas, programas de acción, así como los aspectos conceptuales y técnicos que justifican las decisiones de planificación adoptadas en relación con los principales elementos del Plan. Asimismo, la memoria deberá contener indicadores de seguimiento y criterios de actualización y rediseño que permitan realizar su revisión periódica y monitoreo conforme lo dispone el artículo 28 sexies en coherencia con aquellos indicadores y criterios establecidos en el artículo 7 quáter de la ley N° 19.300.</p> <p>b) Una Ordenanza, que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y</p> <p>c) Los planos, que expresen gráficamente las disposiciones sobre zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, de riesgo y restricción, límites de extensión urbana, densidades, máximas, mínimas y/o promedio que tendrán que establecerse en los planes reguladores comunales, preferentemente diferenciadas por comunas o sectores de éstas, etc.</p> <p>Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituirán un solo cuerpo normativo.</p>	<p>estará compuesto de:</p> <p>a) Una memoria explicativa que contendrá los antecedentes socioeconómicos, aquellos relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial, de factibilidad económica de la propuesta, y demás antecedentes conceptuales y técnicos que sirvieron de base a las proposiciones y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas. Asimismo, la memoria deberá contener un listado de indicadores de seguimiento y criterios de actualización y rediseño que permitan realizar su revisión periódica y monitoreo conforme lo dispone el artículo 28 sexies, en coherencia con aquellos indicadores y criterios establecidos en el artículo 7 quáter de la ley N° 19.300.</p> <p>b) Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado, estudio que requerirá consulta previa al Servicio Sanitario correspondiente de la Región;</p> <p>c) Una Ordenanza Local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y</p> <p>d) Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, de riesgo y restricción, etc.</p> <p>Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituirán un solo cuerpo normativo.</p>
--	--	---

Sin embargo, la planificación territorial cuenta con escasas atribuciones para orientar el ordenamiento del área rural, lo que evidencia una brecha regulatoria entre los ámbitos urbano y rural (Precht et al., 2016)<sup>11</sup>. En este contexto, los instrumentos de escala intercomunal son los que poseen el mandato y ciertas facultades para regular el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de las comunas que conforman una unidad urbana, estableciendo las siguientes disposiciones:

<sup>11</sup> La presente situación se agrava a nivel comunal, donde los municipios tienen atribuciones casi nulas en materia de planificación territorial en el suelo rural.

**Tabla 2. Disposiciones específicas de los IPT a nivel intercomunal<sup>12</sup>:**

Norma	Artículo	Área Urbana	Área Rural
OGUC	2.1.7	<p>El Plan Regulador Intercomunal dispone de las siguientes atribuciones en el área urbana:</p> <p>a) La definición de los límites de extensión urbana, para los efectos de diferenciar el área urbana del resto del territorio, que se denominará área rural.</p> <p>b) La clasificación de la red vial pública, mediante la definición de las vías expresas y troncales, así como su asimilación, de conformidad con el inciso segundo del artículo 2.3.1. de esta Ordenanza.</p> <p>c) Los terrenos destinados a vías expresas, troncales y parques de nivel intercomunal, incluidos sus ensanches, afectos a declaratoria de utilidad pública en conformidad al artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.</p> <p>d) Las normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructuras de impacto intercomunal.</p> <p>e) Las normas urbanísticas que deberán cumplir las actividades productivas de impacto intercomunal.</p> <p>f) La fijación de las densidades promedio y/o las densidades máximas que podrán establecerse en los planes reguladores comunales para su elaboración o modificación, preferentemente diferenciadas por comunas o sectores de éstas.</p> <p>g) La definición del uso de suelo de área verde de nivel intercomunal.</p>	<p>El Plan Regulador Intercomunal dispone de las siguientes atribuciones en el área rural:</p> <p>a) La definición de las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, de conformidad al artículo 2.1.17. de esta Ordenanza.</p> <p>b) El reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural de conformidad al artículo 2.1.18. de esta Ordenanza, cuando corresponda.</p> <p>c) La definición de subdivisión predial mínima en los casos de los Planes Reguladores Metropolitanos de Santiago, Valparaíso y Concepción.</p> <p>d) Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Para estos efectos podrán establecerse condiciones adicionales de urbanización o equipamiento, así como condiciones asociadas a obras que aporten al cuidado ambiental, y consideraciones ambientales del desarrollo sustentable relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático, conforme al artículo 183 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.</p>

<sup>12</sup> Considerando la última modificación de la ley N°21.807.

		<p>h) La definición de las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, de conformidad al artículo 2.1.17. de esta Ordenanza.</p> <p>Con todo, mediante estudios de mayor detalle, los planes reguladores comunales podrán precisar o disminuir dichas áreas de riesgo y zonas no edificables.</p> <p>i) El reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural, de conformidad al artículo 2.1.18. de esta Ordenanza, cuando corresponda.</p> <p>j) La fijación de condiciones adicionales de urbanización o equipamiento, así como condiciones asociadas a obras que aporten al cuidado ambiental, y consideraciones ambientales del desarrollo sustentable relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático, conforme a lo establecido en el artículo 183 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.</p> <p>k) El establecimiento de incentivos en las normas urbanísticas existentes aplicables en áreas urbanas que cuenten con plan regulador comunal y admitan el destino vivienda, en donde se identifiquen sectores de buena accesibilidad a bienes públicos urbanos relevantes, condicionando tales incentivos a la incorporación de un porcentaje de viviendas de interés público.</p> <p>l) La identificación de áreas de desarrollo prioritario para viviendas de interés público.</p>	
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

De acuerdo con la tabla anterior, el foco se sitúa en las disposiciones referidas al área rural de los Instrumentos de Planificación de escala intercomunal, específicamente en la letra d) “Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55 de la LGUC”. En este sentido, se precisa que los usos que pueden establecerse son

únicamente aquellos señalados en el artículo 55 de la LGUC<sup>1314</sup>, con ciertas autorizaciones según corresponda<sup>1516</sup>:

Conforme al inciso tercero del artículo 55 de la LGUC:

- Construcciones destinadas a complementar alguna actividad industrial con viviendas
- Construcciones destinadas a dotar de equipamiento a algún sector rural
- Construcciones destinadas a habilitar un balneario o campamento turístico
- Construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales
- Construcción de conjuntos de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.

Conforme al inciso cuarto del artículo 55 de la LGUC:

- Construcciones industriales
- Construcciones e instalaciones de infraestructura<sup>17</sup>
- Construcciones de equipamiento
- Construcciones de turismo
- Construcciones de poblaciones

Finalmente, es importante señalar que hay determinados usos que se consideran siempre permitidos según lo establecido en el artículo 55 (inciso primero) y el artículo

---

<sup>13</sup> Sin perjuicio de que se entiende siempre admitido, conforme al inciso 1º, lo siguiente: “aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado”.

<sup>14</sup> Circular DDU 398 y considerando la jurisprudencia administrativa por parte de la Contraloría respecto a la relación jerárquica del art. 55 y el establecimiento de los usos permitidos de los intercomunales y metropolitanos.

<sup>15</sup> Inciso tercero art.55: “la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.”

<sup>16</sup> Inciso cuarto art. 55: “previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan. El mismo informe será exigible a las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado”.

<sup>17</sup> Conforme al art. 2.1.29 de la OGUC se entenderán siempre admitidas en las áreas rurales planificadas en los PRI o PRM.

116 (inciso tercero) de la LGUC, así como en el artículo 2.1.29 de la OGUC. Estos usos corresponden a los siguientes:

- Construcciones destinadas a la explotación agrícola del inmueble
- Construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales
- Construcción de conjuntos de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.
- Construcciones destinadas a equipamiento de salud, educación, seguridad y culto, cuya carga de ocupación sea inferior a 1.000 personas
- Construcciones e instalaciones de infraestructura<sup>18</sup>

#### **D. Disposiciones de carácter supletorio<sup>19</sup>:**

Los Planes Reguladores Intercomunales (PRI) pueden establecer disposiciones transitorias de carácter supletorio, es decir, normas temporales que rigen mientras no existan instrumentos de planificación comunal. Estas normas se aplican principalmente a las áreas de extensión urbana y buscan orientar el uso del suelo y ciertas actividades de impacto intercomunal.

Para que estas disposiciones sean válidas, deben cumplirse tres condiciones:

1. Que el territorio no cuente con un Plan Regulador Comunal vigente.
2. Que las normas se establezcan expresamente como transitorias y supletorias.
3. Que pierdan vigencia cuando entre en efecto un instrumento comunal que regule ese territorio.

El PRI puede incluir, de manera supletoria, regulaciones sobre:

- Actividades productivas e infraestructuras de impacto intercomunal.
- Definición de límites y zonas de extensión urbana.
- Red vial estructurante, identificando vías expresas y troncales, o terrenos de utilidad pública.
- Áreas verdes y parques de nivel intercomunal.

---

<sup>18</sup> Art. 2.1.29 OGUC inciso 5º: “En el área rural de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, dichas instalaciones o edificaciones estarán siempre admitidas y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes, sin perjuicio del cumplimiento de la ley 19.300 y de lo dispuesto en el artículo 55 del DFL N°458 (V. y U.), de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones”.

<sup>19</sup> Para más información revisar las Circulares DDU 398 y 440.

Sin embargo, se señala que los instrumentos intercomunales no tienen atribuciones para dictar normas urbanísticas detalladas, salvo las referidas a infraestructura y actividades de alcance intercomunal (art. 2.1.7 OGUC). Por ello, cuando un Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano define zonas de extensión urbana, puede normar determinadas actividades y establecer, además, disposiciones de carácter transitorio, considerando que se deben evitar desarrollos desordenados o inconexos. Asimismo, se recomienda que las disposiciones transitorias del nivel intercomunal sean generales y acotadas, limitándose a aspectos esenciales como el uso de suelo, subdivisión mínima, densidad y altura máxima, dejando al Plan Regulador Comunal la definición detallada. Esto se debe a que el nivel intercomunal no cuenta con la escala de análisis ni con los antecedentes técnicos necesarios para una planificación territorial precisa.

La ausencia de una categoría de interfaz urbano-rural ha llevado a gestionar la expansión urbana y sus dinámicas socioeconómicas mediante excepciones o mecanismos informales, generando un crecimiento desbalanceado, poco planificado, como revisamos en el siguiente capítulo.

## 2.2 Herramientas para orientar la expansión urbana desde la normativa urbanística

La regulación del proceso de expansión urbana<sup>20</sup> y la forma en que la normativa vigente ha abordado el crecimiento hacia la periferia revelan una dinámica compleja, caracterizada por una brecha entre lo normativo y lo real. En los bordes urbanos conviven usos mixtos —industriales, residenciales, agrícolas y de servicios— que no encajan plenamente en ninguna de estas categorías, generando tensiones como la fragmentación del suelo rural preexistente, la demanda de vivienda social impulsada por las políticas sectoriales, la migración de familias de ingresos medios hacia la periferia por falta de suelo consolidado y la expulsión de ciertas actividades de la ciudad consolidada. Este proceso está marcado por la dicotomía legal entre lo urbano y lo rural, la limitada fiscalización de los órganos competentes, y la aplicación de mecanismos excepcionales que han facilitado la expansión, como el art. 55 LGUC o el DL 3516, y una planificación territorial que suele ser reactiva más que prospectiva, influyendo directamente en la configuración del crecimiento urbano expansivo desde la excepcionalidad.

---

<sup>20</sup> Considerando que la legislación urbanística habla de extensión y de expansión sólo en el caso de las viviendas sociales del art. 6.3.1. Sin embargo, se utiliza el concepto de expansión urbana desde la literatura académica referida, como un proceso más amplio, diverso y complejo que el señalado por la normativa urbana.

En este contexto, bajo la lógica binaria urbano–rural, no existe un mecanismo específico de regulación destinado a ordenar la ocupación del territorio en las áreas de interfaz, pudiendo observarse una predominancia urbana, rural o mixta<sup>21</sup>. En cambio, dicho crecimiento ha sido gestionado principalmente mediante mecanismos excepcionales, normas sectoriales e instrumentos de planificación concebidos originalmente para otros fines. A pesar de la ausencia de un reconocimiento normativo expreso, la realidad territorial ha evidenciado la existencia de estas zonas de transición, imponiendo su gestión como una necesidad práctica. Esto plantea una interrogante clave: ¿qué mecanismos y herramientas se han implementado para orientar y ordenar las actividades humanas en estos espacios? En la práctica, la regulación de los límites entre lo urbano y lo rural se sustenta principalmente en dos instrumentos: el Decreto Ley 3516 (DL 3516), que regula las subdivisiones prediales en suelo agrícola, y el Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), que establece y define los usos de suelo y la construcción en áreas rurales de manera excepcional.

En este sentido, la expansión urbana en Chile se ha gestionado por medio de mecanismos tradicionales formales, intentos de planificación condicionada y figuras legales excepcionales o informales:

#### **A) Límite urbano:**

La modificación del límite urbano a través de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) ha sido el mecanismo tradicional en Chile para ordenar la expansión planificada de las ciudades. Sin embargo, en la práctica, esta herramienta frecuentemente responde a presiones políticas e inmobiliarias más que a criterios técnicos o de planificación estratégica. Este mecanismo ha permitido incorporar nuevos usos del suelo, tanto habitacionales —incluyendo demandas de por viviendas sociales— como industriales, lo que evidencia su relevancia en la gestión urbana.

En este marco, conforme al art. 50 LGUC, se establece que, en casos especiales de proyectos, los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU) podrán proponer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo por intermedio de la Secretaría Regional correspondiente, las modificaciones a los Planes Reguladores que

---

<sup>21</sup> La interfaz urbano-rural no es uniforme, y se han propuesto diversas categorizaciones para reflejar sus múltiples formas. Entre las más comunes se incluyen: i) Interfaz urbano-dominante: áreas donde predominan características urbanas, como infraestructuras desarrolladas, alta densidad poblacional y actividades económicas urbanas. Este tipo de interfaz puede encontrarse en los suburbios o las áreas exurbanas (Shen, 2017); ii) Interfaz entrelazada o mixta: zonas donde se combinan características urbanas y rurales. Son áreas de transición donde se desarrollan funciones urbanas y rurales simultáneamente, como en las zonas periurbanas o en los territorios metropolitanos (Gonçalves et al., 2017). iii) Interfaz rural-dominante: áreas donde predominan características rurales, como tierras agrícolas y baja densidad de población, pero que mantienen conexiones con áreas urbanas, como los espacios perirurales (Briquel y Collicard, 2005).

consideren necesarias. Por otro lado, la modificación de la LGUC en 2012 introdujo un procedimiento excepcional para la formulación y modificación de IPT en zonas declaradas en estado de catástrofe conocido como la “Ley N° 16.282 de Sismos y Catástrofes. Esta reforma estableció un plazo máximo de seis meses para realizar las modificaciones correspondientes, otorgando a los municipios facultades administrativas extraordinarias y flexibles respecto del régimen común, con el objetivo de agilizar la gestión e inversión urbana (Zúñiga, 2014). No obstante, la evidencia empírica señala que este mecanismo tuvo un impacto limitado, ya que no logró facilitar significativamente la actualización de los IPT en las zonas afectadas dentro del plazo de dos años (Moris, Contrucci & Ortega, 2017). En último lugar, cabe destacar la Ley N° 21.741 del 2025, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de atender fenómenos urbanos urgentes y consolidados en el territorio. Dicha ley incorpora un procedimiento simplificado para incluir, dentro del límite urbano, a un sector poblado consolidado con características urbanas que se emplaza en el área rural, bajo ciertas condiciones y requisitos.

### **B) Artículo 55 Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC):**

Actualmente, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) no contempla una norma general que permita la construcción de viviendas en zonas rurales, salvo en casos específicos. En este sentido, el Artículo 55 de la LGUC constituye una herramienta clave en la regulación del crecimiento urbano hacia la periferia, operando como un mecanismo normativo de excepción, un procedimiento, más que como un instrumento de planificación. Esta regulación refleja la intención de restringir el desarrollo habitacional en áreas rurales para preservar el uso agrícola y evitar una expansión urbana desordenada, limitando la construcción residencial a situaciones particulares vinculadas a necesidades sociales o productivas. Además, establece en su inciso 2°, el mandato a la Seremi de Vivienda y Urbanismo de la cautelar de intercomunal que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, destinadas a usos distintos de la agricultura, no generen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal<sup>22</sup>.

En este sentido, establece un mandato general de prohibición de construir viviendas en el sector rural, salvo ciertas excepciones:

#### i) Prohibición general del artículo 55<sup>23</sup>:

En este sentido, en su primer inciso establece la prohibición general de construir en suelo rural:

*“Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones,*

---

<sup>22</sup> Considerando las resoluciones que han emitido diferentes Seremías a nivel regional.

<sup>23</sup> Circular DDU 455 del 18 de enero 2021.

Añade, el inciso primero ciertas excepciones: “*salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado*”. En este sentido, permite la construcción de viviendas sólo para uso del propietario del predio agrícola y de sus trabajadores agrícolas, sin requerir Informe de factibilidad para construcciones ajenas a la agricultura en área rural (IFC). Respecto a las viviendas sociales, son permitidas, pero deben contar con un IFC, conforme se señala a continuación.

ii) Subdivisiones y urbanizaciones acogidas al inciso tercero<sup>24</sup>:

Cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales, sólo puede efectuarse para los propósitos consignados en el inciso tercero del Artículo 55 de la LGUC:

- Complementar alguna actividad industrial con viviendas
- Dotar de equipamiento a algún sector rural
- Habilitar un balneario o campamento turístico
- Para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.

La Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura sólo podrá otorgar autorización previa si cuenta con un informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual deberá indicar el nivel de urbanización que debe cumplir dicha subdivisión predial, conforme a lo dispuesto en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Este informe debe indicar el nivel de urbanización exigible para la subdivisión, conforme a lo dispuesto en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), teniendo presente el imperativo de evitar la formación de nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación intercomunal.

De acuerdo con el artículo 2.1.19 de la OGUC y la letra e) del inciso segundo del artículo 1° del D.L. 3.516, la exigencia de que los lotes resultantes de una subdivisión tengan una superficie mínima de 0,5 hectáreas no es aplicable a las acogidas al inciso tercero del artículo 55 de la LGUC. Por lo tanto, dichos lotes podrán tener una superficie inferior, siempre que cumplan con los requisitos de tramitación establecidos en la letra d) de este numeral. En caso de emitirse un informe favorable, la Seremi MINVU debe precisar el grado de urbanización exigible, conforme a lo dispuesto en los artículos 2.2.10 y 6.3.3 de la OGUC. Posteriormente, los antecedentes deberán presentarse al Director de Obras Municipales correspondiente, quien resolverá respecto de la subdivisión y del permiso de urbanización, conforme al procedimiento general señalado en el numeral 5 del artículo 3.1.7 de la OGUC. Cuando el proyecto requiera someterse al Sistema de Evaluación de Impacto

---

<sup>24</sup> Considerando lo establecido en los artículos artículos 2.1.19 N° 2 y el 3.1.7. OGUC.

Ambiental, deberá adjuntarse además la Resolución de Calificación Ambiental favorable. Finalmente, si el informe de la Seremi MINVU es favorable, éste debe señalar cómo el solicitante cumplirá las obligaciones establecidas en el artículo 2.2.4. Bis de la OGUC, obligación que la Dirección de Obras Municipales deberá verificar como parte del procedimiento de autorización de la subdivisión o urbanización conforme al inciso tercero del artículo 55 de la LGUC.

iii) Exigencias, permisos y requisitos para construcciones establecidos en el inciso cuarto:

Respecto a las construcciones industriales, de infraestructura<sup>25</sup> (inclusive la que ejecute el Estado), de equipamiento<sup>26</sup>, de turismo y poblaciones, que se quieran establecer fuera del límite urbano, el inciso cuarto establece lo siguiente. Antes de que la Dirección de Obras Municipales otorgue la aprobación correspondiente, será necesario contar con el informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola cuando corresponda<sup>27</sup>. Sin perjuicio del pronunciamiento de otros servicios no mencionados en el artículo, como el SEIA, Servicio Nacional de Turismo, como lo señala la Circular DDU 455.

Sin perjuicio de lo anterior, en la práctica la aplicación del artículo 55 de la LGUC ha sido laxa y discrecional, habilitando usos industriales, logísticos o residenciales que, bajo interpretaciones amplias, aprovechan sus excepciones para expandir el borde urbano. Esta dinámica ha generado una interfaz urbano-rural difusa, con frecuencia no prevista por los instrumentos de planificación territorial. Mientras instrumentos como el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) han buscado ordenar y zonificar estas áreas, introduciendo categorías como las Zonas de Interés Silvoagropecuario; el artículo 55, por su carácter jerárquico y su interpretación variable, se ha consolidado como una vía efectiva de expansión, muchas veces al margen de un diseño planificado.

Esta discrecionalidad ha derivado en la concesión de informes favorables conforme al proyecto particular, caso a caso, sin una visión integral, lo que ha facilitado el desarrollo de usos diversos —logísticos, industriales e incluso macroproyectos urbanos— debido a fallos judiciales, en zonas sin un marco planificado coherente. El artículo 55 ha servido tanto para promover la vivienda social como para permitir la

---

<sup>25</sup> Art. 2.1.29 OGUC: “El tipo de uso Infraestructura de Transporte, Sanitaria, Energética, sus redes y trazados se entenderán siempre admitidos, y las edificaciones e instalaciones de dichas infraestructuras en el territorio rural también, cumpliendo con la normativa ambiental y el art. 55 LGUC.

<sup>26</sup> Art. 116 LGUC inciso 3°: *Las construcciones destinadas a equipamiento de salud, educación, seguridad y culto, cuya carga de ocupación sea inferior a 1.000 personas, se entenderán siempre admitidas cuando se emplacen en el área rural y, en estos casos, para la obtención del permiso de edificación requerirán contar con el informe previo favorable a que se refiere el inciso tercero del artículo 55 de esta ley, el que señalará, además de las condiciones de urbanización, las normas urbanísticas aplicables a la edificación”.*

<sup>27</sup> Se debe considerar, conforme señala la Circular DDU 445, que en los casos de inmuebles desvinculados de la vialidad existente, la obligación que estos se conecten con al menos una vía pública, y contar con el estándar que establece el inciso primero del artículo 2.2.4. Bis de la OGUC.

instalación de actividades productivas —como bodegas, laboratorios o infraestructura— que difícilmente tendrían cabida en áreas urbanas. Esto ha dado lugar a núcleos habitacionales y productivos ubicados fuera del marco de la planificación territorial, lo que ha generado críticas a este precepto. En consecuencia, aunque el suelo rural se encuentra formalmente regulado por el artículo 55, su régimen normativo sigue siendo limitado y rígido, pues responde a un modelo tradicional que no contempla mecanismos suficientes para exigir a los proyectos la adecuada internalización de las externalidades que generan. De este modo, el artículo 55 ha tendido a operar como una “válvula de escape” frente a la presión urbana, lo que sugiere la ausencia de un marco coherente para gestionar la interfaz urbano-rural y plantea la necesidad de revisar este régimen normativo.

### **C) Planificación por condiciones:**

Desde la década de 1990, Chile ha incorporado instrumentos de planificación por condiciones —como las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC), Áreas Urbanas de Desarrollo Prioritario (AUDP), Planes de Desarrollo Urbano Condicionado (PEDUC) y Zonas Urbanizables Condicionadas (ZUC)— con el objetivo de ordenar la expansión urbana, exigir planes maestros, fomentar el uso mixto, incorporar vivienda social y mitigar impactos. Estos mecanismos, introducidos en distintas etapas —por ejemplo, en 1997 con la modificación del PRMS para la provincia de Chacabuco y más tarde con la Modificación 100 de 2013— han buscado organizar la expansión urbana bajo criterios técnicos y sociales. No obstante, su aplicación ha sido lenta y compleja, dificultando la implementación efectiva de las condiciones establecidas y favoreciendo, en la práctica, formas de expansión más informales. Así, aunque concebidos como herramientas para ordenar la ciudad, han resultado insuficientes para generar un crecimiento planificado y efectivo, evidenciando tensiones entre los objetivos normativos y las dinámicas reales de expansión urbana. En definitiva, instrumentos como ZODUC, AUDP, PEDUC y ZUC intentaron racionalizar la extensión urbana mediante requisitos de plan maestro, mitigación y desarrollo mixto, pero su diseño e implementación han resultado difíciles, lentos y, a menudo, incapaces de contener la expansión desordenada.

### **D) Decreto Ley 3.516:**

El Decreto Ley 3.516, promulgado en 1980, tiene como objetivo principal permitir la subdivisión de predios agrícolas siempre que no se altere su destino hacia fines habitacionales o urbanos. Establece que los predios rústicos pueden subdividirse hasta una superficie mínima de 0,5 hectáreas (5.000 m<sup>2</sup>), una medida que en el momento de su discusión se consideraba adecuada para sustentar un emprendimiento agrícola. No obstante, con el tiempo, esta norma se ha convertido en una vía para la proliferación masiva de parcelaciones de agrado en Chile, contabilizándose más de 350.000 casos en todo el país (CECT, 2024).

Este fenómeno ha impulsado una expansión urbana de baja densidad, con impactos significativos en el consumo hídrico, la generación de residuos y la capacidad de los municipios para proveer servicios básicos, lo que se traduce en costos adicionales para las comunas. Aunque el DL 3.516 mantiene como condición que la subdivisión no altere el uso agropecuario del suelo, en la práctica ha funcionado como un mecanismo informal para fomentar una “urbanización infiltrada” (Naranjo, 2009; 2017), lo que ha generado núcleos dispersos fuera del marco de la planificación urbana, fragmentando el suelo rural. Esta aplicación contraviene el objetivo formal de preservar la vocación agrícola, al transformar la subdivisión en un instrumento para la expansión habitacional, al margen de los instrumentos de ordenamiento territorial. Sin embargo, en Chile solo los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) metropolitanos —como los de Santiago, Valparaíso y Concepción— pueden limitar o prohibir su aplicación mediante la definición de una mayor superficie predial mínima, pero con escasos resultados.

La Contraloría ha advertido que existe una situación irregular en este sentido<sup>28</sup>: Predios subdivididos bajo el DL 3.516 son posteriormente utilizados para levantar viviendas bajo la figura de “vivienda del propietario agrícola” —exenta del Informe de Factibilidad para la Construcción (IFC) conforme al Artículo 55 de la LGUC— con fines habitacionales o turísticos, usos expresamente prohibidos por la norma y sin aplicar el procedimiento establecido. De aplicarse correctamente, estos proyectos serían rechazados por contravenir su finalidad agrícola. En esencia, el DL 3.516 busca que la subdivisión del suelo rural se realice sin modificar su destino agropecuario, priorizando las actividades productivas sobre los usos habitacionales. Sin embargo, su aplicación extensiva ha ejercido una fuerte presión sobre la interfaz urbano-rural, convirtiéndose en un subterfugio normativo que facilita la expansión informal.

Desde 2022, el Ministerio de Agricultura ha intensificado el control administrativo sobre este mecanismo, instruyendo a las direcciones regionales del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) a fiscalizar que las subdivisiones acogidas al DL 3.516 mantengan efectivamente su destino agrícola. Cuando se constata que el propósito real es habitacional y no agrícola, la autorización de subdivisión puede ser denegada para restaurar el sentido original de la norma y frenar la expansión informal<sup>29</sup>.

### **E) Decreto Ley de Bienes Nacionales:**

El Decreto Ley N.º 2.695 de 1979 regula la situación del poseedor de pequeña propiedad raíz, tanto urbana como rural, cuyo avalúo fiscal sea inferior a 800 UTM o 300 UTM, respectivamente. Esta normativa establece un sistema conocido como “saneamiento del dominio de la pequeña propiedad”, cuyo objetivo es regularizar la

---

<sup>28</sup> Contraloría Regional de Los Ríos (15 de enero de 2022). Caso Panguipulli:

<https://snifa.sma.gob.cl/General/Descargar/20612036100>

<sup>29</sup> Revisar la Circular 475/2022 del SAG sobre parcelaciones. Actualmente se tramita el proyecto de ley “Protección del territorio y la vida rural” Boletín N°17.006-01, introduciendo una serie de modificaciones a la LGUC, buscando frenar el aumento descontrolado de parcelaciones en el suelo rural.

situación de los poseedores materiales que carecen de títulos de dominio o cuyos títulos presentan imperfecciones. Este mecanismo ha propiciado la consolidación de pequeños asentamientos y parcelaciones en suelo fiscal, a menudo sin un marco formal de planificación territorial.

#### **F) Cesiones de Derecho:**

La mercantilización de las cesiones de derechos se ha convertido en un fenómeno clave en la expansión urbana irregular, asociada comúnmente a loteos irregulares o loteos brujos. Este proceso implica la fragmentación de predios rústicos ya subdivididos a una superficie menor a la permitida, lo que da origen a un mercado informal de ocupación del suelo. Este mecanismo intensifica la tensión entre la regulación formal y las dinámicas reales del territorio, profundizando los desafíos del ordenamiento territorial.

#### **G) Artículo 124 LGUC:**

La aplicación del Artículo 124 de la LGUC, que regula las construcciones provisorias o temporales en zonas rurales, ha tenido un efecto significativo en la expansión no planificada. En muchos casos, estas construcciones no se demuelen al término de su uso temporal, lo que conduce a asentamientos permanentes. Esta situación ha motivado modificaciones posteriores de los instrumentos de planificación, destinadas a regularizar y sanear dichos desarrollos informales.

De este modo, dada la ausencia en la normativa del concepto de interfaz urbano-rural, ha derivado en la aplicación inconexa y reiterada de los mecanismos señalados, produciendo una fragmentación territorial y una urbanización del área rural en la práctica. En este sentido, dicha fragmentación se ve reflejada a nivel institucional, donde operan y convergen múltiples instituciones públicas con diversas vocaciones en el territorio. A nivel institucional, diversas entidades intervienen con roles específicos: el Gobierno Regional (GORE), encargado de aprobar la modificación de los límites urbanos y que actualmente está en proceso de asumir competencias plenas en la elaboración del IPT (PRI/PRM), es considerado un actor clave para articular la visión regional, integrando proyectos que hoy suelen estar incompletos o descoordinados. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) formula propuestas normativas y lleva adelante la política urbana a nivel nacional. Y, a través de las SEREMI, otorga informes favorables para la aplicación del Artículo 55, siendo la mandatada para cautelar que no se generen núcleos urbanos al margen de la planificación. El Ministerio de Agricultura (MINAGRI) y el SAG, deben aprobar ciertas subdivisiones y dar su visto bueno para el Artículo 55, dependiendo del caso, aunque cuentan con limitadas herramientas para frenar desarrollos rurales, pese a recientes medidas para controlar subdivisiones habitacionales. Por su parte, el Ministerio de Obras Públicas (MOP), responsable de la infraestructura vial, actúa muchas veces como detonante de la expansión urbana, aunque sus decisiones de inversión no siempre se integran a la planificación urbana. Finalmente, las municipalidades, con facultades limitadas sobre

zonas rurales, enfrentan desafíos significativos para controlar los límites comunales, lo que favorece problemas como la proliferación de microbasurales. Este conjunto de dinámicas refleja un modelo de gestión del interfaz caracterizado por el centralismo y la fragmentación administrativa, con ministerios actuando de manera aislada, dificultando una planificación integral y coordinada.

Por lo tanto, es fundamental reforzar la articulación entre escalas —local, intercomunal o metropolitana y regional—, así como entre sectores —infraestructura, transporte, vivienda, medio ambiente, agricultura—, para evitar políticas contradictorias o desconectadas que profundicen la fragmentación territorial, y enfocarse en una escala territorial más que sólo administrativa, a través de una mirada intersectorial y multinivel.

### **3. Desafíos de la planificación territorial e implicancias para la conceptualización de la interfaz urbano-rural**

La dicotomía legal entre lo urbano y lo rural —arraigada en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y sus reglamentos asociados— ha generado un sistema fragmentado, incoherente y carente de instrumentos que reconozcan la complejidad de los espacios que integran la interfaz urbano-rural. Desde una perspectiva institucional, la normativa chilena presenta una rigidez estructural: opera bajo una lógica binaria que reconoce únicamente lo urbano y lo rural, sin considerar la existencia de un continuo territorial, que integre las relaciones de los sistemas urbanos y territoriales. En este esquema rígido, la interfaz urbano-rural, emerge como un vacío normativo, un territorio “casi invisible” para la planificación territorial, dado su existencia en la práctica y las insuficientes herramientas para abordarlo.

Bajo el sistema actual, carece de la musculatura regulatoria y de la coordinación institucional necesaria para enfrentar la complejidad y heterogeneidad de los espacios de interfaz. En dicho espacio se concentran también las actividades económicas que no logran instalarse en la ciudad consolidada —bodegas, plantas industriales, centros de distribución o data centers—, que encuentran en la periferia un lugar más barato y con menos restricciones normativas. Sin embargo, al no existir un instrumento adecuado que regule estas dinámicas, su instalación depende de excepciones legales como el Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones o el Decreto Ley 3516, lo que genera un crecimiento desordenado y fragmentado. Superar esta situación requiere avanzar hacia un nuevo paradigma de política territorial, basado en el reconocimiento jurídico de la interfaz urbano-rural, en particular desde el aspecto de normativo, y una gobernanza multinivel que fortalezca la capacidad local y regional.

Si bien la dicotomía urbano-rural está presente en la legislación urbanística, ha habido avances desde la política pública en torno a integrar nuevos conceptos, criterios y ajustes, conforme a las recomendaciones de la OCDE, para avanzar a la comprensión del territorio como gradiente urbano-rural. Por ejemplo, la metodología para clasificar las Áreas Urbanas Funcionales, compuesta por regiones metropolitanas integradas por territorios urbanos y rurales que van más allá de los límites administrativos, identificando núcleos urbanos y áreas de influencia con base en la movilidad y la actividad laboral. Además, la nueva Política Nacional de Desarrollo Rural incorpora una nueva clasificación de zonas mixtas a nivel comunal de nivel indicativo, con el objetivo de homologar las definiciones, con base a la densidad y el tamaño poblacional, identificando municipios predominantemente urbanos, rurales y mixtos<sup>30</sup>. Además, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial integra en sus directrices el reconocimiento de áreas urbanas y de interfaz urbano-rural, en conjunto a sus relaciones funcionales y en coherencia con diversos instrumentos públicos vinculados al ordenamiento territorial. Cabe destacar que, la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014, no se restringió únicamente a las áreas urbanas conforme a la legislación vigente. Entiende los asentamientos humanos como sistemas territoriales complejos que integran áreas urbanas y rurales, complementarias en sus funciones, paisajes y ecosistemas.

En esta línea, en el reciente proceso de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano se ha incorporado expresamente la definición de la interfaz urbano-rural, lo que establece directrices específicas. Dicha actualización ha incorporado lineamientos específicos para orientar la comprensión y gestión de la interfaz urbano-rural. Estos lineamientos se organizan en torno a tres ámbitos principales. Primero, se establecen principios de integración, que reconocen las interdependencias entre territorios urbanos y rurales y promueven una planificación diferenciada, capaz de resguardar sus particularidades y funciones ecosistémicas. En segundo lugar, se incluye un eje de planificación integrada y gestión, que propone reconocer la interfaz en los instrumentos de planificación territorial, desarrollar un marco normativo e institucional específico, fortalecer la gobernanza regional y local y definir con claridad las responsabilidades de los distintos actores en su gestión. Finalmente, la PNDU incorpora lineamientos vinculados a la sustentabilidad y los flujos ecológicos, impulsando la coordinación intersectorial, la creación de infraestructura verde, y la adopción de prácticas de manejo sostenible de recursos para asegurar la protección de sus funciones productivas y ecosistémicas.

En este sentido, la identificación de la interfaz urbano-rural como un espacio diferenciado e híbrido ha llevado a replantear las formas tradicionales de

---

<sup>30</sup> Las comunas predominantemente rurales se definen como aquellas en que más de un 50% de la población vive en distritos censales de densidad menor a 150 hab./km<sup>2</sup>. Las comunas mixtas se definen como aquellas en que entre un 25% y un 49% de la población vive en distritos censales de densidad menor a 150 hab./km<sup>2</sup>. Las comunas predominantemente urbanas se definen como aquellas en que menos de un 25% de la población vive en distritos censales de densidad menor a 150 hab./km<sup>2</sup>.

planificación, que han tendido a aplicar enfoques rígidos, fragmentados o binarios entre lo urbano y lo rural. En su lugar, se propone avanzar hacia marcos de planificación integradora, capaces de responder a la complejidad de estos territorios híbridos y promover una mayor comprensión entre las relaciones de los sistemas urbanos y rurales, como lo propone el anteproyecto de la actualización de la PNDU. De este modo, la interfaz urbano-rural no constituye un espacio homogéneo, estático.

Por ello, no sólo es necesario reconocer la diversidad de expresiones territoriales de la interfaz urbano-rural, sino también las variables y dimensiones que explican esa diversidad y permiten identificarla y caracterizarla adecuadamente. La literatura reciente, muestra que la caracterización de la interfaz urbano-rural exige un enfoque amplio que considere tanto los paisajes naturales como las dinámicas urbano-rurales como una gradiente, enfocado en las relaciones de sus sistemas evitando la fragmentación institucional y territorial (Budiyantini y Pratiwi, 2016; Chen et al., 2024). A partir de esta perspectiva, se identifican diversas dimensiones clave para su análisis, principalmente: (1) dimensiones físicas, espaciales y morfológicas, que incluyen el uso del suelo, las métricas del paisaje, la fragmentación o los conectores y barreras; (2) dimensiones socioeconómicas y demográficas, que consideran las características económicas, los patrones de asentamiento, la movilidad y la actividad laboral; (3) dimensiones funcionales, en relación a la anterior, analizan los flujos materiales e inmateriales, la infraestructura, la movilidad poblacional, la multifuncionalidad y los servicios ecosistémicos; y (4) gobernanza, respecto la coordinación e integración multinivel de las decisiones.

En síntesis, reconocer y definir la interfaz urbano-rural constituye un paso fundamental para superar el enfoque binario que históricamente ha guiado la regulación en Chile. Su conceptualización —como zona de transición dinámica, híbrida y gradual, tal como lo propone la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano— permite comprender la continuidad y las relaciones entre los sistemas urbano y rural, posibilitando la adopción de un enfoque territorial más heterogéneo para la aplicación de las políticas públicas. Este reconocimiento no sólo entrega un lenguaje común y una base conceptual sólida para la formulación de instrumentos, sino que también abre la puerta a nuevas formas de gestión, regulación y gobernanza, capaces de abordar la complejidad de estos territorios intermedios. Al hacerlo, se habilita una planificación más integrada, capaz de mitigar impactos, orientar el uso del suelo, fortalecer la sostenibilidad y coordinar políticas sectoriales y multinivel. En definitiva, incorporar explícitamente la interfaz urbano-rural en la política y la regulación chilena no es un ejercicio meramente conceptual, sino una condición necesaria para elaborar e implementar instrumentos y planes territorialmente pertinentes, que permitan orientar el desarrollo del país en su diversidad y complejidad, haciendo frente a la fragmentación institucional y territorial existente.

## 4. Recomendaciones

El sistema de planificación territorial se sustenta en una visión dicotómica del territorio, que separa lo urbano de lo rural mediante una línea imaginaria. Esta mirada binaria ha dado lugar a definiciones operativas rígidas y a intentos de ordenar el espacio mediante mecanismos de excepción o incluso mediante prácticas informales. De este modo, dicha visión ha derivado en la aplicación inconexa de diversas herramientas, produciendo una fragmentación territorial y, en la práctica, una urbanización del área rural. Como consecuencia, la planificación vigente opera bajo dos lógicas independientes —urbana y rural— que no dialogan entre sí ni reflejan adecuadamente una realidad que funciona como un gradiente continuo. Esta división presenta limitaciones significativas: simplifica en exceso la complejidad territorial, genera una fragmentación que desconoce las relaciones funcionales entre ambos sistemas y resulta insuficiente para analizar espacios en los que lo urbano y lo rural se articulan de manera relacional.

De este modo, plantear la noción de un continuo territorial a través del concepto de interfaz urbano-rural permite comprender de forma más completa la complejidad del territorio, al reconocer la interdependencia de las relaciones y flujos que se generan entre los sistemas urbanos y rurales. En este escenario, la incorporación explícita de la interfaz urbano-rural —tal como propone el anteproyecto de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)— constituye un avance significativo. Su definición y lineamientos permiten reconocer este espacio como una zona estratégica de transición, marcada por su dinamismo, mezcla de usos y alta heterogeneidad. Este reconocimiento abre nuevas posibilidades para su gestión, planificación y regulación, contribuyendo a superar la lógica binaria que ha limitado históricamente la formulación de políticas públicas en el país. A su vez, esta perspectiva se encuentra en plena sintonía con las discusiones desarrolladas en el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT) y las recomendaciones de la OCDE, donde se ha subrayado la necesidad de adecuar las políticas públicas a la diversidad territorial, reconocer el continuo urbano-rural y avanzar hacia instrumentos más flexibles, coherentes y pertinentes.

En este sentido, la regulación de la interfaz urbano-rural constituye uno de los principales desafíos contemporáneos de la planificación territorial en Chile. El actual marco normativo, que distingue únicamente entre suelo urbano y suelo rural, deja fuera de toda consideración a las zonas intermedias donde confluyen actividades, usos y dinámicas propias de ambos ámbitos. Frente a ello, **se proponen siete medidas orientadas a consagrar la interfaz urbano-rural dentro del sistema de planificación territorial, incorporando el enfoque del continuo territorial.**

## A. Reconocimiento de la interfaz como categoría territorial y la zonificación por gradiente

La actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano propone el principio de continuidad territorial, que establece la necesidad de reconocer las relaciones e interdependencias entre territorios urbanos y rurales, así como su área de interfaz, promoviendo su integración funcional, ecosistémica y su adecuada conectividad. En este marco, la interfaz urbano-rural se concibe como una zona de transición dinámica y compleja, donde convergen y se entrelazan elementos urbanos, rurales, ecológicos, sociales, culturales y productivos, configurando un espacio híbrido sujeto a rápidas transformaciones.

Ante la actual dicotomía del sistema de planificación y la falta de una conceptualización operativa de este gradiente, se propone crear una categoría normativa específica para la interfaz urbano-rural, de manera que el límite de la interfaz pueda definirse, por ejemplo, mediante “carreteras o avenidas”, transformando el actual límite urbano. Esta categoría permitiría regular de forma diferenciada los territorios híbridos y de borde, adaptando la normativa a su heterogeneidad funcional y a sus diversas dimensiones —físicas, espaciales y morfológicas; socioeconómicas y demográficas; funcionales; y de gobernanza—, y reconociendo la multifuncionalidad que los caracteriza.

En coherencia con ello, se plantea avanzar hacia una redefinición de lo rural<sup>31</sup> con base en un gradiente territorial, que permita reclasificar el suelo y adoptar esquemas de zonificación por gradiente. Lo anterior, que permita transitar desde un modelo binario hacia uno continuo, capaz de reflejar las transiciones progresivas del territorio y regular usos, cargas y condiciones de resguardo con mayor pertinencia territorial. Este enfoque permitiría una zonificación flexible y diferenciada, orientada a reconocer usos mixtos —productivos, residenciales, turísticos o ecológicos— y a promover desarrollos urbanos bajo criterios de sostenibilidad territorial. De este modo, los territorios rurales planificados podrían regularse mediante normas proporcionales a su nivel de consolidación, diferenciándolos claramente de las áreas rurales no planificadas o de conservación estricta. Este enfoque permitiría crear mecanismos específicos para aquellas áreas que no son sólo suelo agrícola ni ciudad consolidada, tales como zonas de transición o buffer, pequeños núcleos productivos que requieren ciertos servicios o espacios agrícolas y ecológicos que demandan protección activa.

## B. Elaboración de instrumentos de menor intensidad

El actual sistema de planificación territorial, basado principalmente en instrumentos normativos como los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales, resulta excesivamente rígido para gestionar las dinámicas propias de la interfaz urbano-rural.

---

<sup>31</sup> Considerando las nuevas definiciones planteadas por la OCDE (2016), y recientes estudios elaborados por ODEPA (2022; 2025).

Estos instrumentos, concebidos bajo una lógica binaria de suelo urbano o rural, no logran abordar la gradualidad territorial ni las mixturas funcionales que caracterizan los espacios de transición entre la ciudad consolidada y el suelo agrícola. Ante la falta de herramientas que administren esta gradualidad, el desarrollo se ve empujado hacia la informalidad o hacia el uso extensivo de normas de excepción (como el Decreto Ley 3.516 y el Artículo 55).

De este modo, se propone desarrollar instrumentos de menor intensidad que un plan regulador convencional, que permitan gestionar el crecimiento de pequeños núcleos urbanos, establecer condiciones para nuevos desarrollos y proteger valores agrícolas, ambientales o paisajísticos, sin recurrir al despliegue completo de un plan regulador formal. Estos instrumentos buscan administrar la gradiente territorial, estableciendo normas de menor intensidad que un plan regulador formal y permitiendo organizar el crecimiento de pequeños núcleos urbanos y productivos sin recurrir a regulaciones complejas. Asimismo, contemplan zonas de amortiguación y fajas de extensión urbana, donde la intensidad de los usos y la edificación decrece gradualmente hasta integrarse con el espacio rural, protegiendo los valores agrícolas, ambientales y paisajísticos. Inspirándose en experiencias internacionales —como la planificación diferenciada por densidad en Argentina o la subdivisión agrícola en Italia—, estos instrumentos también facilitan la coordinación entre distintos niveles de gobierno. En Chile, su implementación requiere un esfuerzo conjunto de ministerios como MINVU, SAG, Bienes Nacionales y MOP, así como de facultades municipales que permitan regular estas zonas intermedias, especialmente donde no existe un plan regulador intercomunal. De esta manera, se promueve una gestión flexible, adaptativa y progresiva de la interfaz urbano-rural, evitando la informalidad y el uso abusivo de normativas excepcionales.

En este contexto, la propuesta de zonificación por gradiente permite reconocer que el territorio no se estructura en categorías dicotómicas, sino en transiciones progresivas que combinan funciones urbanas, rurales, ecológicas y productivas. Precisamente por ello, esta zonificación exige instrumentos de menor intensidad, capaces de regular de manera flexible cada tramo del gradiente según su nivel de consolidación y sus dinámicas específicas. Es decir, la zonificación por gradiente requiere herramientas más adaptables que el plan regulador tradicional, porque su lógica gradual exige regulaciones diferenciadas y no un único marco rígido.

En definitiva, avanzar hacia una regulación clara y específica para la interfaz urbano-rural —basada en el enfoque de gradiente y apoyada en instrumentos de menor intensidad— es fundamental para orientar su gestión, superar enfoques fragmentados y asegurar una planificación integrada del territorio.

### C. Modificación de leyes actuales

Desde el punto de vista normativo, la consolidación de esta nueva categoría territorial requiere revisar y actualizar el marco de planificación vigente, particularmente los mecanismos que hoy operan sobre la base de prohibiciones. En este sentido, se propone desarrollar un “Artículo 55 2.0” de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), que sustituya la actual lógica restrictiva por un enfoque regulatorio orientado a la gradiente de transición, permitiendo desarrollos bajo criterios de sostenibilidad territorial, y conforme a una nueva regulación del suelo rural. Este nuevo artículo 55 debiera reconocer el carácter planificado de determinadas áreas rurales, posibilitando su desarrollo sin necesidad de convertirlas en suelo urbano, pero exigiendo estándares adecuados de infraestructura, mitigación y compatibilidad ambiental. Además, la modificación del Decreto Ley 3516, que regula las subdivisiones de predios rústicos, permitiría incorporar criterios de gradiente y condiciones específicas para los procesos de parcelación en zonas de transición, evitando la proliferación de asentamientos sin planificación ni servicios básicos. En definitiva, si bien las modificaciones legales descritas avanzan hacia una administración más adecuada de los usos del territorio, resulta fundamental abordar la discusión de manera integral, relevando la necesidad de una Ley de Ordenamiento Territorial que permita planificar y gestionar el territorio nacional.

### D. Actualización de Planes Reguladores Comunes

La mejora de los Planes Reguladores Comunes (PRC) es fundamental para lograr un desarrollo territorial más equilibrado y coherente entre comunas. Es necesario modernizar estos instrumentos, fortalecer su capacidad de gestión y promover una densificación adecuada en los centros urbanos, que aproveche mejor la infraestructura existente y reduzca la expansión descontrolada hacia la periferia. Asimismo, se requiere una mayor articulación entre los PRC y los planes de escala intercomunal y metropolitana, de modo que las decisiones locales consideren sus efectos sobre el conjunto de la región. Lo anterior, considerando lo establecido en la ley 21.741, para abordar y regularizar asentamientos ya consolidados en áreas no urbanas, con el objetivo de que estos se hagan cargo de las cargas que generan al sistema territorial.

Además, resulta fundamental impulsar leyes y políticas de vivienda asequible en las áreas urbanas planificadas, así como estrategias de regeneración en sectores consolidados, con el fin de enfrentar el actual paradigma de la escasez de suelo. Desde esta misma perspectiva, la contención urbana puede promoverse mediante la limitación y regulación de los permisos de construcción y desarrollo, los cuales podrían ser negociables en zonas predefinidas (Nuisl & Schroeter-Schlaack, 2009). Este enfoque permitiría una asignación más eficiente de los permisos y proyectos, alineándolos con los planes de desarrollo urbano y las necesidades comunitarias, además de garantizar suelo disponible para fines municipales y sociales. Asimismo,

podría contemplarse la flexibilización de las normas de zonificación cuando estas restrinjan la capacidad de organización local o el uso mixto del suelo (Khmara & Kronenberg, 2023).

### **E. Gobernanza territorial y descentralización:**

La gestión efectiva de la interfaz urbano-rural requiere una gobernanza territorial más coordinada, descentralizada y con mayores capacidades técnicas. El marco institucional vigente presenta una marcada fragmentación territorial, administrativa y sectorial, lo que dificulta la toma de decisiones coherentes y limita la planificación integrada. Los procesos de expansión, consolidación o transformación del territorio suelen sobrepasar los límites comunales y administrativos, mientras la institucionalidad opera con instrumentos rígidos y desarticulados. Frente a este escenario, es indispensable avanzar hacia un modelo de gobernanza multinivel con mecanismos claros de coordinación, articulación y resolución de conflictos entre escalas.

En este contexto, fortalecer el rol de los Gobiernos Regionales es esencial, conforme a la necesidad de implementar plenamente la Ley 21.074, junto con sus reglamentos, para consolidar una visión macro territorial integrada que supere la lógica de “silos sectoriales” y permita coordinar las inversiones y políticas públicas de manera coherente. Los gobiernos locales también desempeñan un papel clave en la regulación del territorio y en la gestión cotidiana de la interfaz urbano-rural. Se propone ampliar sus facultades para intervenir en la regulación del suelo conforme a la zonificación por gradiente, especialmente en ausencia de instrumentos intercomunales, lo que permitiría respuestas más precisas y adaptadas a las realidades locales. Dado que los municipios otorgan permisos de edificación, es necesario fortalecer su capacidad de evaluación y control para asegurar la coherencia territorial y prevenir desarrollos desarticulados. A su vez, las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo deben reforzar sus capacidades mediante capacitaciones, protocolos, guías técnicas y criterios de evaluación que orienten decisiones coherentes y trazables, articulando su labor con ministerios como MINAGRI y MOP en un marco intersectorial permanente.

Para que esta arquitectura institucional funcione de manera efectiva, es necesario establecer mecanismos concretos de gobernanza multinivel: mesas de coordinación interministerial con atribuciones claras, con participación incidente de los municipios, estableciendo procedimientos de resolución de conflictos entre escalas de planificación. Asimismo, resulta fundamental revisar los criterios asociados a la discrecionalidad administrativa —particularmente en lo relativo a la generación de núcleos urbanos no planificados y a la matriz de usos del suelo a escala intermedia— con el fin de avanzar hacia una gobernanza territorial más flexible, pertinente y capaz de responder a las dinámicas actuales de estos espacios de transición.

## F. Incorporación de un enfoque socio ecológico

En un contexto de metropolización y acelerado crecimiento de las ciudades, especialmente las intermedias —donde el uso urbano se ha expandido sobre el suelo rural mediante parcelas de agrado y un aumento de la informalidad residencial en áreas de riesgo o de alto valor ecológico— resulta fundamental planificar la interfaz urbano-rural desde un enfoque socio ecológico. Este enfoque se encuentra alineado con el principio de integración territorial establecido en el anteproyecto de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que reconoce las relaciones e interdependencias entre los territorios urbanos y rurales, así como las áreas de interfaz, promoviendo su integración ecosistémica. A su vez, este principio destaca la necesidad de resguardar el valor productivo, ecológico y paisajístico de estos territorios, y enfrentar desafíos como la ocupación fragmentada, las parcelaciones rurales con fines habitacionales y la instalación de asentamientos en zonas de riesgo o de alta sensibilidad ambiental.

Para avanzar hacia una planificación socio ecológica robusta de la interfaz urbano-rural, se propone incorporar criterios operativos que integren gestión del riesgo, adaptación climática y protección de la biodiversidad en los instrumentos de planificación. Estas medidas se articulan con los avances normativos recientes —como la Ley Marco de Cambio Climático y la ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)— y permiten consolidar un enfoque territorial basado en la continuidad ecosistémica y la prevención de desastres. Esto implica, entre otras medidas:

- Establecer criterios específicos para la delimitación de zonas de amortiguación (*buffers*) en función del tipo de amenaza —incendios forestales, aluviones, inundaciones, sequías, deslizamientos u otros riesgos—, incorporando parámetros de exposición, vulnerabilidad y sensibilidad ecológica. En esta misma línea, la propuesta de Ley que “Regula la prevención de incendios forestales y rurales” constituye un avance clave, al exigir que los instrumentos de planificación territorial consideren explícitamente la interfaz urbano-rural-forestal. La ley propone clasificar las áreas según niveles de amenaza (bajo, medio, alto o crítico), definir zonas de amortiguación y establecer estrategias de prevención y mitigación. La incorporación de estas zonas buffer —también aplicables a riesgos asociados a relaves, contaminación o actividades productivas de alto impacto— es fundamental para que la interfaz funcione como una transición funcional y segura, equilibrando la presencia humana con la protección de ecosistemas sensibles y la reducción de riesgos territoriales.
- Incorporar escenarios climáticos futuros, definidos por la Ley Marco de Cambio Climático, los Planes de Acción Regional y los Planes de Acción Comunal,

como insumo obligatorio para los instrumentos de interfaz, orientando la localización de usos, cargas y medidas de mitigación.

- Utilizar mapas de riesgo múltiple como insumo técnico vinculante, de manera que la planificación considere la superposición de amenazas naturales, antrópicas y ecosistémicas.
- Implementar mecanismos de relocalización planificada para asentamientos y actividades situadas en zonas de riesgo crítico no mitigable, coordinados con los Gobiernos Regionales y municipios, y bajo criterios de justicia territorial y social.
- Incorporar infraestructura verde y azul, así como corredores ecológicos funcionales, como parte estructural y obligatoria de los instrumentos de planificación de interfaz, garantizando la continuidad de ecosistemas, la gestión hídrica y la protección de la biodiversidad conforme al SBAP.

En definitiva, reconocer la interfaz como un gradiente territorial permite aplicar estos criterios de manera integrada, mediante redes de conectividad ecológica que articulen lo urbano, lo rural y los espacios naturales. En este sentido, se propone diseñar corredores verdes y azules que conecten ecosistemas fragmentados y refuercen la continuidad ecológica entre áreas rurales, urbanas y naturales. Esta red permitiría mantener servicios ecosistémicos esenciales —como la regulación hídrica, el soporte a la biodiversidad y la calidad ambiental—, además de promover la agricultura sostenible, la recreación y la educación ambiental. Ello también contribuye a materializar los lineamientos de la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y a implementar la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde, impulsando soluciones basadas en la naturaleza en ciudades y territorios de transición.

### **G. Ley de Aporte a la Sostenibilidad Territorial**

Incorporar una nueva Ley de Aporte a la Sostenibilidad Territorial, transformando la actual Ley de Aportes al Espacio Público, de manera que la base de los aportes no dependa del porcentaje del avalúo fiscal de los predios, sino de un porcentaje de los réditos económicos de los proyectos, considerando su vida útil. Esta nueva ley debería ampliar y fortalecer el alcance de las contribuciones exigidas a los desarrolladores, estableciendo obligaciones claras para que los proyectos no solo financien infraestructura urbana y soluciones basadas en la naturaleza, sino que también contribuyan a la conservación y sostenibilidad del territorio, mediante la promoción de la permeabilidad del suelo, la arborización, la implementación de medidas de mitigación de impactos ambientales y la integración de aportes sociales, ambientales y territoriales. Asimismo, reconoce la corresponsabilidad entre los ámbitos urbano y rural, asegurando la preservación de la integridad ecológica y la funcionalidad del territorio a largo plazo.

## 5. Conclusiones

En este contexto, resulta urgente avanzar hacia un nuevo paradigma de planificación territorial que supere la dicotomía urbano-rural mediante la incorporación del criterio de gradiente y de continuidad territorial en la interfaz urbano-rural. Su conceptualización y enfoque permitirían reconocer y administrar la gradualidad del territorio —desde lo urbano consolidado hasta el suelo rural profundo— mediante el desarrollo de instrumentos de menor intensidad, considerando una zonificación flexible basada en las características productivas, ecológicas y sociales de cada área. En lugar de imponer límites rígidos, este sistema debería fomentar la gobernanza multinivel, la coordinación interministerial y la participación local, otorgando a los gobiernos regionales y municipales mayores facultades para gestionar sus fronteras.

La planificación del gradiente urbano-rural —mediante instrumentos intermedios y dinámicos— es clave para enfrentar los desafíos contemporáneos de sustentabilidad, justicia territorial y resiliencia frente al cambio climático. Ello implicaría no sólo reformar la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sino también redefinir las competencias institucionales y los mecanismos de coordinación entre escalas. Reconocer la interfaz como una categoría territorial implicaría reconocer la complejidad del territorio actual: un territorio en transformación, donde las fronteras entre lo rural y lo urbano se disuelven y donde la planificación debe pasar de ser un ejercicio normativo estático a una herramienta de gestión flexible y adaptativa. La persistencia de la dicotomía entre lo urbano y lo rural en la planificación territorial ha debilitado la capacidad del Estado para conducir el desarrollo de manera integral, generando fragmentación y regulación mediante mecanismos de excepción y prácticas informales. En este contexto, reconocer la interfaz urbano-rural y avanzar en las acciones propuestas ofrece una orientación para construir un desarrollo territorial más integrado y coherente con los desafíos contemporáneos de las ciudades en Chile.

## Referencias

- Allen, A. (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environment and Urbanization*, 15(1), 135-147.
- Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. Nueva Sociedad, (243 enero-febrero), 38-66.
- Brenner, N. & Schmid, C. (2014). The 'Urban Age' in Question. *International Journal of Urban and Regional Research / J. Urban Reg. Anal.*, 38, 731-755.
- Brenner, N. & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2-3), 151-182.
- Briquel, J., & Collicard, L. (2005). La interfaz rural-urbana en Europa: estudio comparativo de los territorios periurbanos. *Espacios Rurales*, 6(1), 35-50.
- Budiyantini, S., & Pratiwi, N. (2016). Land Use Patterns and Sustainability in Urban-Rural Interfaces: A Study in Indonesia. *Journal of Environmental Management*, 78(3), 423-435.
- Cao, H., Chen, C., Chen, J., Song, W., He, J., & Liu, C. (2024). *Differentiation of urban-rural interface and its driving mechanism: A case study of Nanjing, China*. *Land Use Policy*, 140, 107090. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107090>
- Centro de Estudios Ciudad y Territorio (2024). *El impacto de las parcelas de agrado en Chile: Antecedentes para la discusión* (Ministerio de Vivienda y Urbanismo). [https://centrodeestudios.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2024/10/El-impacto-de-las-parcelas-de-agrado-en-Chile\\_Minvu-2024.pdf](https://centrodeestudios.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2024/10/El-impacto-de-las-parcelas-de-agrado-en-Chile_Minvu-2024.pdf)
- Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio. (2024). *Interfaz rural-urbana: Conceptos, tensiones y herramientas de planificación*. COMICIVYT
- Contraloría General de la República. (2011). Dictamen N.º 59.759 de 2011 sobre definición de límite urbano y área de extensión urbana (Dictamen N.º 059759N11). Recuperado de <https://www.contraloria.cl/buscadorpdf/dictamenes/059759N11/html>
- Cordero Quinzacara, E. (2011). *Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras*. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (36), 209-249.
- Chen, H., et al. (2024). Machine Learning Applications in Urban-Rural Interface Studies: A Review. *International Journal of Geographical Information Science*, 38(2), 211-229.
- Gonçalves, L. C., et al. (2017). Urban-Rural Interfaces: Exploring the Interactions and Connectivity in the South East Region of Brazil. *Journal of Urban Planning and Development*, 143(4), 04017017.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2018). *Urbano-rural: contexto de resultados* (Manual). [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/geodatos-abiertos/manuales/censo/urbano-rural-contexto-de-resultados.pdf?sfvrsn=b6d246b7\\_4](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/geodatos-abiertos/manuales/censo/urbano-rural-contexto-de-resultados.pdf?sfvrsn=b6d246b7_4)

Jefferson, M. (1931). Distribution of the world's city folks: A study in comparative civilization. *Geographical Review*, 21, 446-465.

Khmara, Y., & Kronenberg, J. (2023). Urban degrowth economics: Making cities better places for living, working, and playing. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 28(3), 304–321. <https://doi.org/10.1080/13549839.2022.2136638>

Lerner & Eakin (2011): An obsolete dichotomy? Rethinking the rural–urban interface in terms of food security and production in the global south. *The Geographical Journal*, 177(4), 311-320.

López-Goyburu, P., & García-Montero, L. G. (2018). The urban-rural interface as an area with characteristics of its own in urban planning: A review. *Sustainable Cities and Society*, 43, 157-165. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2018.07.010>

Ministerio del Medio Ambiente & Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2025). *Anteproyecto de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano* (versión presentada por la COMICIVYT). [https://eae.mma.gob.cl/storage/documents/04\\_Anteproyecto\\_Actualización\\_PNDU.pdf](https://eae.mma.gob.cl/storage/documents/04_Anteproyecto_Actualización_PNDU.pdf)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (2025). Anteproyecto actualización Política Nacional de Desarrollo Urbano. Recuperado el 19 de noviembre de 2025, de [https://participacionciudadana.minvu.gob.cl/sites/default/files/01\\_anteproyecto\\_pndu\\_250915.pdf](https://participacionciudadana.minvu.gob.cl/sites/default/files/01_anteproyecto_pndu_250915.pdf)

Moreira-Muñoz, A., Del Río, C., & Leguia-Cruz, M. (2023). Spatial dynamics in the urban–rural–natural interface within a social-ecological hotspot. *Applied Geography*, 157, 103060. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2023.103060>

Moris, R., Contrucci, P., & Ortega, A. (2017). *El riesgo en la actualización post-desastre de instrumentos de planificación territorial comunales en Chile 2010–2014*. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 1(1)

Naranjo, G. (2017). *La expansión urbana en Chacabuco: hacia la redefinición de un nuevo territorio, 1980-2010* [Tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile]. Repositorio UC. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/57469>

Nelson, A. C. (1992). Characterizing exurbia. *Journal of Planning Literature*, 6(4). <https://doi.org/10.1177/088541229200600402>

Nuissl, Henning, and Christoph Schroeter-Schlaack. 2009. “On the Economic Approach to the Containment of Land Consumption.” *Environmental Science & Policy* 12 (3): 270–280. doi:10.1016/j.envsci.2009.01.008.

OECD. (2024). Chile: Country note (en OECD Regions and Cities at a Glance 2022). OECD. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2024/11/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-2022-country-notes\\_00a3f24b/chile\\_857b0996/d34882e3-es.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2024/11/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-2022-country-notes_00a3f24b/chile_857b0996/d34882e3-es.pdf)

ODEPA (2025). *La gradiente urbano-rural en Chile: Una propuesta de clasificación del territorio a escala sub-comunal con relevancia para el ciclo de políticas públicas en Chile*. Ministerio de Agricultura, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias.

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). (2022). Mesa Técnica: Lineamientos para el uso de las definiciones de ruralidad en Chile. Informe final. Ministerio de Agricultura, Secretaría Ejecutiva de la Política Nacional de Desarrollo Rural.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2016). *Estudios de política rural: Chile*. SUBDERE. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/466>

Peña-Cortés, F., Schuster, J. P., Arévalo-Valenzuela, P., Arenas, F., & Fuentes, L. (2022). Ordenamiento territorial en la costa de Chile: alcances, competencias y estado de situación. En C. Martínez, R. Cienfuegos, J. M. Barragán, S. Navarrete, R. Hidalgo, F. Arenas, & L. Fuentes (Eds.), *GEOLibro: Hacia una Ley de Costas en Chile: bases para una gestión integrada de áreas costeras* (1ª ed.). Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Precht, A., Reyes, S., & Salamanca, C. (2016). *El Ordenamiento Territorial en Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile

Rajevic, E. (2020). La frágil regulación del suelo rural a cuatro décadas de su liberalización. *AUS*, (28), 54-60. <https://doi.org/10.4206/aus.2020.n28-07>

Schaeffer, P. V., Kahsai, M. S., & Randall, W. J. (2013). Beyond the rural–urban dichotomy: Essay in honor of professor A. M. Isserman. *International Regional Science Review*, 36(1), 81-96.

Shen, L. (2017). Urban Sprawl and the Transformation of Rural Spaces: A Case Study of the Peri-Urban Areas of the Guangzhou Metropolitan Region. *Landscape and Urban Planning*, 161, 56-69.

Tacoli, C. (1998). Rural-urban interactions: a guide to the literature. *Environment and Urbanization*, 10(1), 147-166.

UN-Habitat. (2021). *Urban-rural land linkages: A concept and framework for action*. United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat). <https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/09/urban-rural-land-linkages-a-concept-and-framework-for-action.pdf>

Woods (2009): Rural geography: blurring boundaries and making connections. *Progress in Human Geography*, 33(6), 849-858.