



CUADERNILLO DE REFLEXIÓN N° 7

# **PERSPECTIVAS SOBRE SUELO: OPORTUNIDAD PARA CIUDADES COMPACTAS E INCLUSIVAS**



**Colección:** Monografías y Ensayos

**Ciclo Políticas de vivienda y ciudad:** reflexiones sobre avances y desafíos

**Nº7 Perspectivas sobre suelo: oportunidad para ciudades compactas e inclusivas**

**Autor:** Ministerio de Vivienda y Urbanismo

**Editores:** Centro de Estudios de Ciudad y Territorio

**Diseño y Diagramación:**

Jennifer Cofré I.

Tamara Calderón O.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Gobierno de Chile

Santiago, febrero de 2026

**Licencia:**

© Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, citando la respectiva fuente, siempre y cuando sea con fines investigativos o académicos y no se haga uso comercial.

**Sugerencia de cita:**

Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio, Chile. (febrero de 2026). Seminario Perspectivas sobre suelo: oportunidad para ciudades compactas e inclusivas. Ciclo Políticas de vivienda y ciudad: reflexiones sobre avances y desafíos. (Nº7). Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. <https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=25889>

El Ciclo "Políticas de vivienda y ciudad: reflexiones sobre avances y desafíos" corresponde a seminarios y talleres organizados entre noviembre 2025 y enero 2026 por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este cuadernillo fue elaborado a partir de las exposiciones realizadas en el Seminario "Perspectivas sobre suelo: oportunidad para ciudades compactas e inclusivas", realizado el 13 de enero en Santiago.

CUADERNILLO DE REFLEXIÓN

**PERSPECTIVAS SOBRE SUELO:  
OPORTUNIDAD PARA CIUDADES  
COMPACTAS E INCLUSIVAS**

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO  
2026





Perspectivas  
sobre suelo

**OPORTUNIDAD  
PARA CIUDADES  
COMPACTAS E  
INCLUSIVAS**

La desregulación del suelo es una de las discusiones que tendremos en el futuro inmediato. Es una de las medidas que impulsará el próximo Gobierno en el entendido de que contribuye a bajar el precio de las viviendas y a dinamizar el mercado inmobiliario.

La experiencia, incluso en Chile, dice algo distinto. Durante la dictadura –entre 1979 y 1984– se liberalizó el suelo, pero eso no provocó una caída de precios, al contrario, subió como nunca. El suelo, antes que costo de producción, por ejemplo, de una vivienda, es renta que crece cuando las actividades o negocios que usan el suelo son más rentables.

De tal forma, la desregulación que propone la teoría económica neoclásica para la generalidad de los bienes y servicios no es aplicable al suelo. A diferencia del común de los bienes, el suelo es un bien natural que no se puede fabricar y que es de uso imprescindible para los seres humanos, entre otras características distintivas. Y la cantidad ofertada de suelo se va ajustando a la evolución de los precios y de las expectativas que los propietarios de terrenos se forman sobre aquéllos.

La propiedad de la vivienda, además de asegurar la función propiamente habitacional, ha ido tomando una función de patrimonio económico desde la Posguerra. Más recientemente, desde la reforma liberal de las economías en torno a los años 80, esa función económica ha llevado a que la propiedad de la vivienda se erija en activo financiero. Después de la crisis financiero-inmobiliaria de 2008, o crisis subprime, pasó a ser el principal activo financiero del mundo.

Un hecho crítico de los mercados de vivienda en las ciudades del país es que el equilibrio de mercado no se logra. Cuando hay un sobre stock de bienes en un mercado, se espera que descendan los precios hasta que desaparezca el sobre stock y la cantidad ofertada se iguale a la cantidad que la gente quiere comprar de ese bien. Pero eso no está sucediendo en los mercados de la vivienda. Hace años que persiste en Chile un importante sobre stock de más de cien mil viviendas y los precios han seguido subiendo, y no bajando, como se espera de las leyes de oferta y demanda. Hay bases para sostener que un atributo clave de una vivienda para atraer a los compradores es que no baje de precio. De hacerlo, no sería una buena inversión.

Otro hecho importante es que, a pesar de que en los últimos dos años se registran bajas en los precios del suelo atribuibles a la caída en la venta de viviendas y en el número de nuevos proyectos inmobiliarios, los precios de las viviendas no bajan. Y los precios siguen siendo inalcanzables para los hogares de ingresos medios y no solo los bajos, hogares que mayoritariamente perseveran en el sueño de la “casa propia”.

A esta altura, parece necesario cuestionar la idea, tan reiterada como falsa, de que el suelo en las ciudades se “consume” y eventualmente se “acaba”. El suelo sigue estando debajo de nosotros, y es indestructible. La renovación, densificación y reutilización de terrenos es un camino promisorio. Es, de hecho, la actividad principal del sector inmobiliario residencial hoy en el país.

Y debería serlo crecientemente de las políticas de suelo y vivienda, como los programas que hemos estado impulsando en este gobierno, dentro del Plan de Emergencia Habitacional, los conjuntos construidos con el subsidio DS19, fundamentalmente los con foco en micro-radicación y densificación predial, y el Programa de Vivienda para Trabajadores.

**Carlos Montes Cisternas**  
Ministro de Vivienda y Urbanismo



# CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>10</b>
<b>2. EXPOSICIONES DEL SEMINARIO</b>	<b>11</b>
2.1. Gestión de Suelo para la Integración Social. Irene Molina, Encargada Unidad de Gestión de Suelo, DDU MINVU	13
2.1.1. Integración social como eje rector de la política de suelo	14
2.1.2. El concepto de suelo de interés público y marco institucional	14
2.1.3. Banco de Suelo: consolidación, criterios y cobertura territorial	15
2.1.4. Demanda habitacional y desafíos de la gestión de suelo	16
2.2. Planificación integrada y gestión de suelo en la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Paola Jirón, Presidenta Consejo Nacional de Desarrollo Territorial	18
2.2.1. Contexto institucional y la actualización de la política	19
2.2.2. Diagnóstico territorial y desafíos emergentes	19
2.2.3. Ámbitos temáticos y nuevo enfoque de planificación y suelo	20
2.2.4. Gestión de suelo, interfaz urbano-rural y propuestas estratégicas	21
2.3. Perspectivas cuantitativas sobre el impacto en suelo rural de las parcelas de agrado. María Loreto Paillaqueo, Directora Subrogante del Centro de Estudios Ciudad y Territorio MINVU	23
2.3.1. Parcelas de agrado y transformación del suelo rural	24
2.3.2. Resultados del catastro territorial y magnitud del fenómeno	24
2.3.3. Fragilidad territorial, riesgos ambientales y localización	25
2.3.4. Datos censales sobre parcelaciones de agrado	26
2.4. Proyecto de Ley Protección del Territorio y la Vida Rural, Pablo Contrucci, Secretario Ejecutivo de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio	27
2.4.1. Contexto del proceso y construcción del diagnóstico	29
2.4.2. Impactos territoriales y normativas vigentes	29
2.4.3. Conflictos productivos, ambientales y sanitarios	30
2.4.4. Propuesta de reforma legal	31

2.5. Doce propuestas con enfoque en sustentabilidad para una mejor gestión tributaria y del suelo. Carmín Rodríguez, Arquitecta Urbanista. Analista de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio	34
2.5.1. Sustentabilidad, morfología urbana y el rol de la localización del suelo	35
2.5.2. El suelo vacante como oportunidad de política pública	35
2.5.3. Modelos de desarrollo urbano y costos públicos	37
2.5.4. Líneas de acción y propuestas COMICIVYT	38
2.6. Regeneración urbana y herramientas de recuperación de plusvalías: ejemplos desde Latinoamérica. María Cristina Rojas, Arquitecta especialista en economía, planificación y desarrollo urbano. Consultora Lincoln Institute of Land Policy y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	40
2.6.1. La regeneración urbana como estrategia integral en ciudades latinoamericanas	41
2.6.2. Líneas de acción de los planes de regeneración urbana	41
2.6.3. Fortalecimiento institucional y estrategias de financiamiento urbano	42
2.6.4. Instrumentos de gestión del suelo y experiencias de aplicación	43
2.7. La tributación del suelo urbano: avances y desafíos pendientes en Chile. Ivo Gasic, Director Magíster en Ordenamiento Territorial y Geografía Universidad Alberto Hurtado	46
2.7.1. Contexto político e institucional de la tributación del suelo urbano	47
2.7.2. Fundamentos de la tributación basada en el valor del suelo	47
2.7.3. Efectos urbanos, distributivos y de recaudación de la tributación del suelo	48
2.7.4. Tributación del suelo, inversión pública y complementariedad de instrumentos	49
2.8. Inclusión y participación para la gestión de suelo: la experiencia del Comité de Vivienda Por un Santiago Multicolor. Valeria Bustos, Presidenta del Comité por un Santiago Multicolor	51
2.8.1. Permanencia urbana, exclusión territorial y origen de la organización	52
2.8.2. Conflicto urbano, debate público y validación institucional de la vivienda social	53
2.8.3. Organización comunitaria, gestión de suelo y búsqueda de viabilidad habitacional	53
2.8.4. Plan de Emergencia Habitacional y proyección del proyecto	54
<b>3. REFLEXIONES FINALES DE LA MESA DE DIÁLOGO</b>	<b>56</b>



CAPÍTULO 1

# Introducción

El seminario **Perspectivas sobre suelo: oportunidad para ciudades compactas e inclusivas**, realizado el 13 de enero de 2026, reunió perspectivas diversas para afrontar estos complejos desafíos, configurando un enriquecedor espacio de intercambio de perspectivas y experiencias valiosas y diversas que convocó a representantes de la consultoría internacional, la academia, la sociedad civil y el sector público, componentes de nuestra sociedad cuyos aprendizajes resultan esenciales para construir un diálogo país que posicione a la gestión del suelo y de los tributos territoriales como pilares fundamentales para construir ciudades más inclusivas, integradas y sostenibles.

En este contexto, los ministros y ministras integrantes de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), solicitaron en 2024 a su Secretaría Ejecutiva impulsar propuestas de ajustes al marco legal y reglamentario sobre gestión del suelo y tributos territoriales, orientándolo a generar vivienda de interés público (VIP) en áreas bien dotadas de infraestructura pública de las ciudades chilenas, mejorando de esta forma los indicadores de sustentabilidad urbana en todas sus dimensiones. El seminario surge de este trabajo, que se encuentra en armonía con la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, en especial con el nuevo ámbito temático de planificación integrada y gestión de suelo.

Durante el desarrollo de esta iniciativa, la Secretaría Ejecutiva de la COMICIVYT conformó una red de actores denominada **Mesa Integrada de Suelo Central**, compuesta por diez de los doce ministerios que conforman la Comisión, en conjunto con diversos expertos nacionales e internacionales. Entre mayo y agosto 2025 se efectuaron exposiciones virtuales e instancias de trabajo participativo, cuyo objetivo fue levantar información con enfoque experto y someter a consulta y opiniones las propuestas finales. A partir de estas actividades se ha generado el documento COMICIVYT **Propuestas, medidas y recomendaciones para una mejor gestión del suelo y de los tributos territoriales**, que contiene doce propuestas de ajustes al sistema reglamentario y tributario que rige el suelo en Chile.

Como cierre de la iniciativa se organizó este seminario, con el objetivo de abordar las oportunidades de la gestión del suelo desde una perspectiva amplia, con énfasis en abordar los desafíos que significa su mayor y mejor uso en la generación de ciudades más compactas, sustentables y equitativas.

En coherencia con este recorrido, el seminario fue una invitación a profundizar y reflexionar críticamente sobre cada una de las exposiciones y temáticas abordadas, **entendiendo el suelo como un eje estratégico para enfrentar el encarecimiento del acceso a la vivienda, reducir las brechas territoriales y avanzar hacia ciudades más integradas**. Las miradas institucionales, académicas, internacionales y comunitarias aquí reunidas permiten dimensionar la complejidad del desafío y, al mismo tiempo, reconocer las oportunidades que ofrece una gestión integrada y activa del suelo para fortalecer la política pública y orientar las decisiones futuras en materia urbana y territorial.

CAPÍTULO 2

# **Exposiciones del Seminario**



# IRENE MOLINA

ENCARGADA UNIDAD  
DE GESTIÓN DE  
SUELO, DDU MINVU

## 2.1. GESTIÓN DE SUELO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL.

### Síntesis de la exposición

La exposición aborda la consolidación de la gestión de suelo como una función estructural del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, desarrollada durante la última década a partir de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Ley de Integración Social y el Plan de Emergencia Habitacional. Desde un enfoque técnico-normativo, destaca la construcción de una arquitectura institucional que habilita al MINVU para actuar mediante la gestión normativa, asociativa y directa del suelo. A su vez, aborda la implementación del Banco de Suelo como un instrumento estratégico multisectorial para la provisión de vivienda de interés público. La exposición subraya la necesidad de regular el suelo con criterios inteligentes y adaptativos, reconociendo su carácter de sistema complejo y orientando su gestión a la integración social y a la calidad urbana.

### Temas tratados

- Rol estratégico del Estado en la gestión y regulación del suelo.
- Función preventiva de la planificación urbana frente a riesgos y costos futuros.
- Impactos cuantitativos en la gestión del suelo del MINVU en los últimos años
- Necesidad de fortalecer la gobernanza territorial mediante articulación intersectorial, enfoques participativos y una visión de largo plazo en la creación de ciudades más justas.

### **2.1.1. INTEGRACIÓN SOCIAL COMO EJE RECTOR DE LA POLÍTICA DE SUELO**

La gestión de suelo para la integración social ha sido una de las principales tareas asumidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo durante la última década, a partir de la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en 2014, que estableció la integración social como principio rector del desarrollo urbano en el país. Desde entonces, se ha desarrollado un proceso progresivo de construcción de una política de suelo, que hoy se expresa en instrumentos como la Ley de Integración Social, el Plan de Emergencia Habitacional y su reciente extensión, consolidando un conjunto de herramientas que se han venido gestando de manera sostenida a partir del documento “Medidas para Implementar una Política de Suelo para la Integración Social Urbana”, elaborado en 2015 por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Un hito relevante de este proceso ha sido la incorporación explícita de la facultad de hacer política de suelo dentro de las funciones orgánicas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, atribución que históricamente había estado ausente y que hoy forma parte de sus competencias estructurales. Esto ha permitido avanzar desde acciones aisladas hacia una arquitectura institucional coherente, orientada a abordar de manera sistemática los desafíos de vivienda e integración social en el territorio.

### **2.1.2. EL CONCEPTO DE SUELO DE INTERÉS PÚBLICO Y MARCO INSTITUCIONAL**

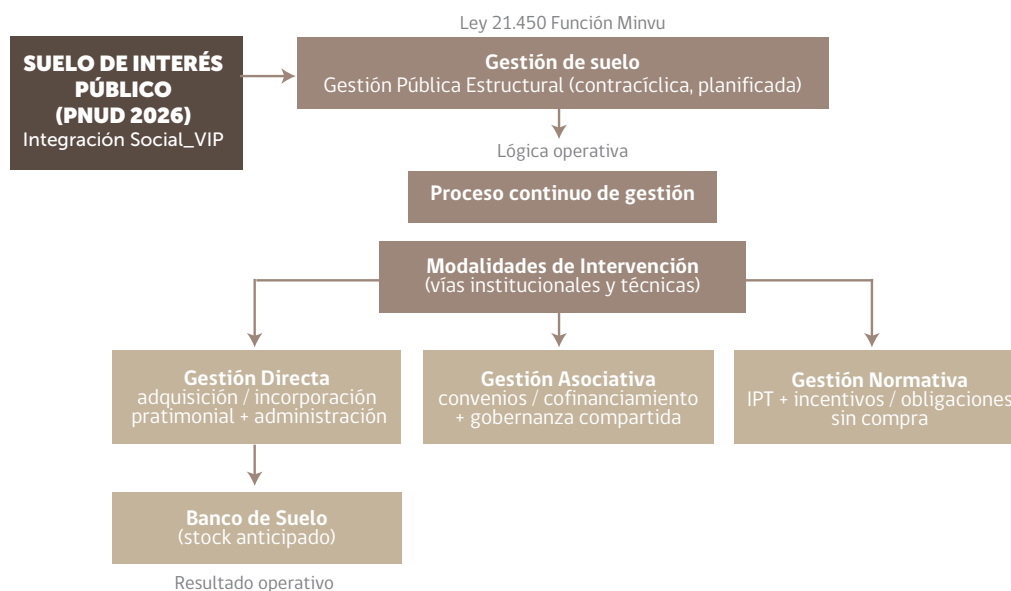
En el contexto de la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, se consolida el concepto de suelo de interés público, entendido como aquel suelo que, con independencia de su régimen de propiedad, permite desarrollar procesos de integración social y proveer vivienda de interés público. Este concepto se transforma en el fundamento de la gestión de suelo impulsada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el marco habilitante que establece la Ley de Integración Social.

La gestión de suelo se concibe como un marco operativo amplio, que reconoce la necesidad de articular diversos mecanismos complementarios. En primer lugar, la gestión normativa, asociada a la aplicación de los instrumentos de planificación territorial, los incentivos normativos y las adecuaciones de los planes reguladores e instrumentos intercomunales, orientadas a habilitar suelo para vivienda de interés público mediante un uso estratégico de la normativa.

En segundo término, la gestión asociativa, que abre espacio a modelos de colaboración público-privada y a esquemas de gobernanza compartida, permitiendo desarrollar ciudad y vivienda de interés público sin que el Estado deba concurrir necesariamente a procesos directos de adquisición de suelo, sino articulando esfuerzos con otros actores para generar procesos de desarrollo urbano.

En tercer término, la gestión directa, cuyo principal instrumento es el Banco de Suelo, entendido como un stock anticipado de terrenos que constituye el resultado operativo de la política de gestión de suelo y un soporte central para la integración social.

↓ **Imagen 1.** Flujograma gestión de suelo público. Consolidación institucional 2022-2026



Fuente: Gestión de Suelo para la Integración Social. Irene Molina 2026

### 2.1.3. BANCO DE SUELO: CONSOLIDACIÓN, CRITERIOS Y COBERTURA TERRITORIAL

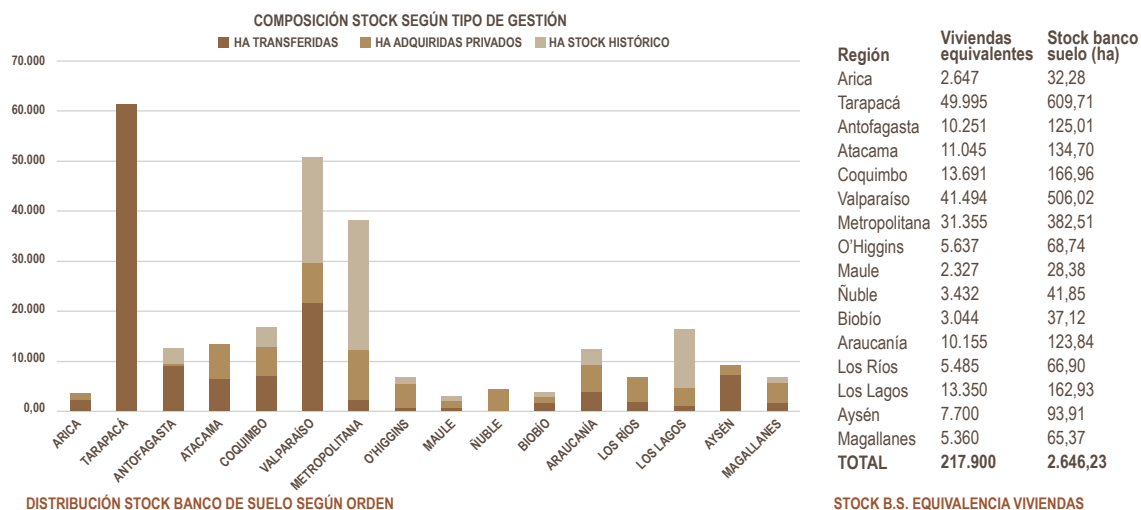
La conformación del Banco de Suelo ha sido un proceso gradual, que ha requerido la articulación de distintos conceptos y herramientas. Esta iniciativa, que data del 2018, ha sido fortalecida en años posteriores, y ha permitido avanzar hacia una estructura institucional clara y coherente para la gestión futura del suelo público.

El Banco de Suelo se ha conformado principalmente a partir de la transferencia de suelo público proveniente del Ministerio de Bienes Nacionales y de otros organismos, así como por adquisición de suelo a privados y la incorporación de stock histórico. Actualmente, se identifica un total aproximado de 2.646 hectáreas disponibles para el desarrollo de vivienda de interés público e integración social.

Más allá de su magnitud, se ha avanzado en una definición compartida de lo que se entiende por Banco de Suelo: un stock que puede encontrarse tanto en los Servicios de Vivienda y Urbanización (Serviu) como en otros organismos públicos, el que debe destinarse a fines de interés público y que debe cumplir con criterios estratégicos, anticipatorios, prospectivos, contracíclicos y no nominativos. Su gestión no se origina necesariamente en la demanda inmediata de proyectos o comités, sino en la necesidad de abordar de manera estructural los desafíos de vivienda y ciudad, considerando la distribución territorial del suelo a nivel nacional.

En términos territoriales, se observa una fuerte presencia de reserva de suelo en las regiones del norte, donde se ha consolidado suelo histórico proveniente del Ministerio de Bienes Nacionales, particularmente en Tarapacá y Antofagasta, así como un énfasis relevante en las regiones de Valparaíso y Metropolitana. Este stock nacional permite proyectar una densidad promedio del orden de 82 habitantes por hectárea y un potencial de desarrollo cercano a 217 mil viviendas, aún sin subsidio asignado, pero incorporadas como reserva estratégica para su desarrollo futuro.

↓ **Imagen 2.** Distribución regional de suelos en el Banco de Suelo 2022-2026



Fuente: Gestión de Suelo para la Integración Social. Irene Molina 2026

### 2.1.4. DEMANDA HABITACIONAL Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DE SUELO

El análisis del desempeño del Banco de Suelo, en relación con el déficit habitacional y las metas del Plan de Emergencia Habitacional, muestra que, en la mayoría de las regiones, el requerimiento de suelo asociado al déficit se encuentra cubierto, con excepción de una brecha ajustada en la región Metropolitana. Sin embargo, ello no implica que el problema esté resuelto, ya que la gestión de suelo debe orientarse principalmente a la demanda habitacional y no sólo a resolver el déficit.

La demanda es un indicador dinámico, vinculado a transformaciones demográficas, territoriales y a indicadores de desarrollo laboral que configuran la evolución de las ciudades. Si bien actualmente se dispone de una aproximación de la demanda a través de las familias inscritas con interés en postular a subsidios habitacionales, persiste el desafío de construir una metodología transversal que permita medirla de manera más precisa. Es en la identificación de estas brechas donde se sitúa uno de los principales desafíos futuros de la gestión de suelo.

Desde una perspectiva más amplia, el suelo se entiende como un medio para construir mejores ciudades y para decidir de manera colectiva en qué tipo de ciudades se quiere vivir. El trabajo desarrollado en los últimos años, que incluye investigaciones aplicadas en asociación con la academia, ha permitido constatar que la integración social se relaciona estrechamente con la calidad de la ciudad y del espacio público, más que en la convivencia entre personas distintas. Un espacio público de calidad y un estándar de diseño urbano justo constituyen condiciones habilitantes para que la integración social se produzca de manera efectiva.

En un contexto donde el suelo seguirá siendo objeto de debate, se asume que se trata de un sistema complejo, que no admite respuestas lineales ni extremas. El desafío consiste en avanzar hacia una regulación inteligente, capaz de equilibrar reglas claras con flexibilidad, evitando la sobre burocratización y reconociendo la complejidad de las cambiantes dinámicas territoriales exigen una mirada flexible y territorialmente situada, que asuma que los desafíos urbanos requieren respuestas adaptativas y de largo plazo.



# PAOLA JIRÓN

PRESIDENTA DEL  
CONSEJO NACIONAL  
DE DESARROLLO  
TERRITORIAL

## 2.2. PLANIFICACIÓN INTEGRADA Y GESTIÓN DE SUELO EN LA ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

### Síntesis de la exposición

La exposición abordó los impactos territoriales de la expansión extensiva de las ciudades, destacando su relación con el uso ineficiente del suelo, el aumento de los costos urbanos y la profundización de las desigualdades socioespaciales, temáticas abordadas en la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), específicamente en el ámbito de la planificación integrada y gestión de suelo. A partir del análisis diagnóstico en el marco de la Política, la exposición abordó los efectos negativos de este patrón sobre los ecosistemas, la movilidad, las emisiones y su impacto en los sectores de menores ingresos. En este contexto, se plantea la necesidad de avanzar hacia modelos urbanos más compactos y mejor planificados, subrayando que una gestión eficiente del suelo es clave para construir ciudades más sostenibles, resilientes e integradas socialmente.

### Principales temáticas

- Expansión urbana extensiva y sostenibilidad territorial
- Uso ineficiente del suelo urbano
- Presión sobre áreas rurales y ecosistemas sensibles
- Aumento de tiempos de desplazamiento y emisiones
- Desigualdades socioespaciales
- Desarrollo urbano compacto y planificación estratégica

### **2.2.1. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y LA ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA**

El reciente cierre del trabajo del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT) para elaborar la propuesta de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) permitió relevar la importancia de la colaboración interinstitucional y del aporte sostenido de sus consejeras y consejeros. En este marco, el trabajo desarrollado junto a la COMICIVYT ha sido particularmente significativo, tanto por la articulación lograda como por la coherencia entre los contenidos abordados y los lineamientos incorporados en la nueva Política. Así, la participación de los distintos ministerios y de los miembros del Consejo fue clave durante todo el proceso de formulación de la actualización de la PNDU, vinculándose directamente con los contenidos que hoy forman parte del nuevo marco orientador del desarrollo urbano en el país.

Desde su promulgación en 2014, la Política Nacional de Desarrollo Urbano ha cumplido un rol fundamental, al restituir un marco para la gestión pública del desarrollo urbano, inexistente desde fines de los años setenta. Los avances impulsados a partir de ella, que incluyen instrumentos legales relevantes en materia de integración social y de suelo, han sido significativos. Sin embargo, a diez años de su implementación, y considerando las profundas transformaciones sociales, territoriales y ambientales experimentadas por el país, se hizo necesario actualizarla.

### **2.2.2. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL Y DESAFÍOS EMERGENTES**

El proceso de actualización se inició a fines de 2023 y tuvo como primer hito la elaboración de un diagnóstico integral, orientado por cuatro temas centrales: los avances logrados desde 2014, los factores que influyen en la situación actual, las dimensiones en las que la Política tiene mayor impacto y la identificación del problema central a abordar. Este diagnóstico, disponible públicamente, permitió además realizar un seguimiento conjunto de las Políticas de Desarrollo Urbano, Rural y de Ordenamiento Territorial.

El análisis evidenció la existencia de más de setecientas iniciativas a nivel nacional (entre leyes, programas y estrategias) alineadas con estos marcos de política pública, lo que confirma su carácter transversal y orientador para múltiples ministerios, particularmente en ámbitos como medio ambiente y transporte.

Entre los factores que hoy inciden en la configuración de las ciudades y territorios se identifican cambios demográficos relevantes, como el envejecimiento de la población y la transformación de los hogares; una creciente movilidad territorial y migración interna; el crecimiento relativo de ciudades pequeñas e intermedias; la volatilidad económica; y, de manera muy significativa, la profundización de la crisis ambiental y los efectos del cambio climático.

En este contexto, el suelo emerge como un ámbito crítico, tanto por su rol estructurante del desarrollo urbano como por los impactos que se genera su uso fuera del límite urbano y su relación

directa con lo que ocurre al interior de las ciudades. Desde una mirada territorial, se vuelve imprescindible comprender estas relaciones y abordar sus efectos de manera integrada.

### **2.2.3. ÁMBITOS TEMÁTICOS Y NUEVO ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN Y SUELO**

El diagnóstico permitió identificar como problema central la persistencia de una profunda inequidad territorial. A partir de ello, el objetivo general del proyecto de Política Nacional de Desarrollo Urbano es promover un desarrollo urbano sustentable, basado en la equidad territorial, orientado a ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y resilientes, mediante procesos de planificación y gestión territorial pertinentes, descentralizados y articulados, que prioricen el bienestar de las personas, fomenten la convivencia social y resguarden la coexistencia socio ecológica.

Para avanzar en este propósito, se definieron ocho ámbitos temáticos para la Política. A los ámbitos ya existentes, como vivienda adecuada y hábitat, se incorporaron nuevos ejes fundamentales: espacio público, entendido como soporte de la convivencia urbana; movilidad, ampliada para integrar dimensiones como la logística urbana; identidades, cultura y patrimonio; sustentabilidad y resiliencia socioambiental; desarrollo económico; planificación integrada y gestión de suelo; e institucionalidad, gobernanza y participación, como eje transversal.

El ámbito de planificación integrada y gestión de suelo constituye una incorporación central, al situar el suelo como un elemento estratégico del desarrollo urbano. El diagnóstico específico en esta materia identifica fragmentación institucional, capacidades limitadas para una gestión pública activa del suelo, débil articulación entre planificación e inversión, expansión urbana extensiva y consumo ineficiente del suelo, presión del mercado sobre el acceso a la vivienda y crecimiento de la informalidad residencial, junto a tensiones persistentes en la interfaz urbano-rural.

↓ **Imagen 3.** Factores contextuales y dimensiones de incidencia de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

## FACTORES CONTEXTUALES

### DEMOGRAFÍA

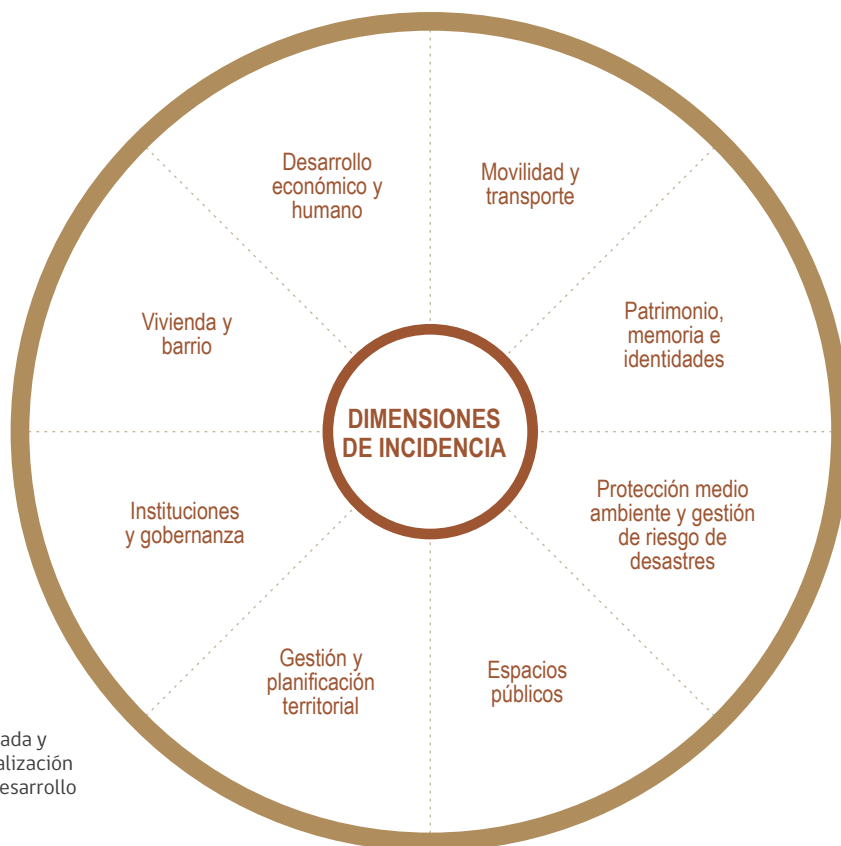
Envejecimiento y cambio en población y hogares

### ECONOMÍA

Volatilidad e incertidumbre

### MEDIOAMBIENTE

Crisis socioambiental y climática



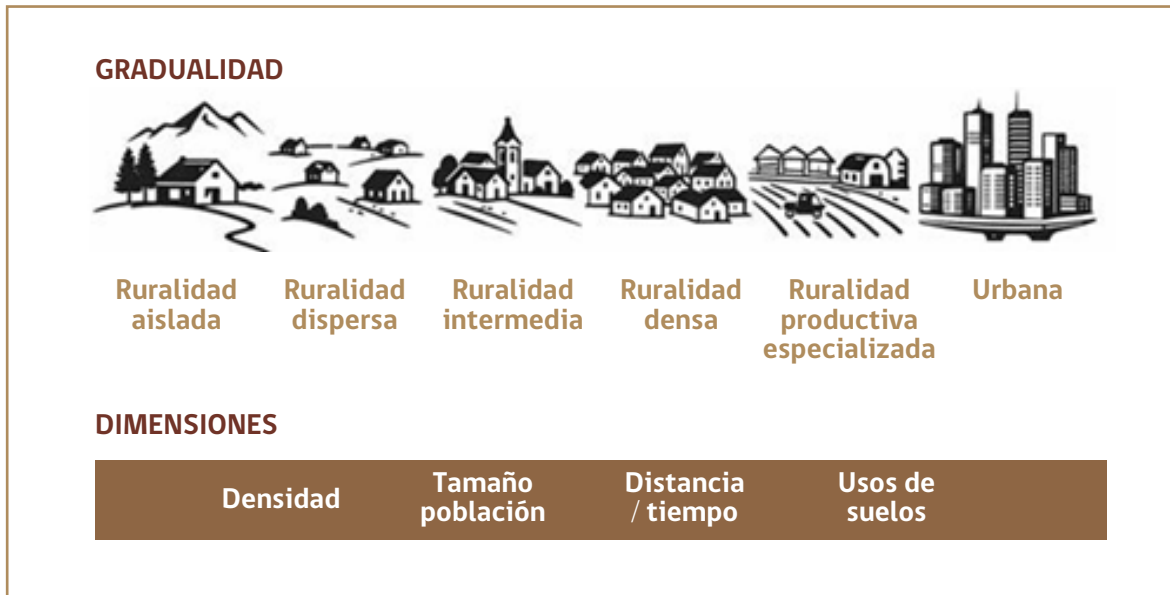
Fuente: Planificación integrada y gestión de suelo en la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Paola Jirón 2026

### 2.2.4. GESTIÓN DE SUELO, INTERFAZ URBANO-RURAL Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS

Frente a este escenario, el objetivo específico del ámbito planificación integrada y gestión de suelo es propiciar una planificación urbana y territorial multiescalar, sustentable e integrada, que incorpore mecanismos eficientes de gestión del suelo y articule los distintos sistemas territoriales, promoviendo el bienestar social, económico y ambiental de las comunidades.

Se reconoce el suelo como una condición habilitante del desarrollo urbano desde una lógica de interés público, promoviendo un modelo de ciudad concentrada y de proximidad, basado en centralidades, mixtura de usos y regeneración urbana. Sin descartar la expansión urbana, se prioriza el uso eficiente del suelo existente, mediante procesos de consolidación y densificación equilibrada, evitando dinámicas costosas y segregadoras.

↓ **Imagen 4.** Propuesta Comisión Rural de Clasificación Preliminar de la Ruralidad



Fuente: Planificación integrada y gestión de suelo en la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Paola Jirón 2026

Asimismo, se propone fortalecer herramientas de gestión activa del suelo que permitan anticipar escenarios de escasez, habilitar terrenos estratégicos y recuperar áreas subutilizadas, avanzando hacia un sistema de gestión de suelo de interés público que asegure un flujo continuo de suelo urbanizable bien localizado.

Un componente clave de esta propuesta es el reconocimiento de la interfaz urbano-rural como un territorio estratégico que requiere planificación y gobernanza diferenciadas. Dada la diversidad de realidades regionales, se plantea abandonar una mirada homogénea y avanzar hacia enfoques ajustados a las particularidades territoriales. En esta línea, se elaboró un documento específico que propone superar la dicotomía urbano-rural, definiendo la interfaz como una zona de transición dinámica, compleja y en rápida transformación. Se promueve su reconocimiento como categoría territorial y su abordaje a través de zonificaciones por gradiente e instrumentos de menor intensidad que fortalezcan una gobernanza descentralizada con enfoque socio ecológico.

Finalmente, se releva la importancia de avanzar en sistemas de información territorial interoperables que permitan una planificación basada en datos y el seguimiento de impactos, así como en propuestas complementarias vinculadas a la sustentabilidad territorial, la regeneración urbana, la recuperación de plusvalías y la articulación entre gestión de suelo y planes de inversión. Todo ello exige una mirada integral del territorio y el fortalecimiento de gobernanzas multiactor, capaces de abordar la complejidad territorial desde una perspectiva colaborativa y de largo plazo.



# MARÍA LORETO PAILLAQUEO

JEFA (S) DEL CENTRO  
DE ESTUDIOS CIUDAD  
Y TERRITORIO  
DEL MINVU

## 2.3. PERSPECTIVAS CUANTITATIVAS SOBRE EL IMPACTO EN SUELO RURAL DE LAS PARCELAS DE AGRADO.

### Síntesis de la exposición

La exposición analizó el fenómeno de las parcelas de agrado y su impacto en la transformación significativa del uso del suelo rural, destacando su progresiva urbanización sin los estándares propios del suelo urbano. La exposición evidenció el fuerte crecimiento de estas subdivisiones durante la última década y su impacto territorial, ambiental y administrativo, particularmente en zonas no planificadas y con alta vulnerabilidad a riesgos naturales y antrópicos. Se destacaron los desafíos que este fenómeno impone a la gestión municipal, enfatizando la necesidad de fortalecer la planificación, la regulación del suelo rural y la coordinación interinstitucional para abordar integralmente sus efectos.

### Temas tratados

- Parcelas de agrado y transformación del suelo rural
- Urbanización no planificada
- Evolución de solicitudes de parcelaciones de agrado
- Parcelas de agrado y áreas urbanas consolidadas
- Escasez hídrica y suelos de valor agrícola
- Exposición a riesgos naturales e incendios forestales
- Impactos en la gestión municipal y provisión de servicios

### 2.3.1. PARCELAS DE AGRADO Y TRANSFORMACIÓN DEL SUELO RURAL

El impacto de las parcelas de agrado en el suelo rural puede ser examinado desde una mirada cuantitativa con los antecedentes provenientes del estudio del MINVU realizado a partir de 2022: [“El impacto de las parcelas de agrado en Chile. Antecedentes para la discusión”](#); y de información censal y administrativa disponible a partir de 2024, cuyos resultados se encuentran en el documento de 2026 [“Parcelas de Agrado en Chile: magnitud, distribución y caracterización según el Censo 2024”](#), ambos del Centro de Estudios de Ciudad y Territorio MINVU.

Como marco general, se reconoce que este tipo de subdivisiones se encuentran asociadas a formas de vida rural vinculadas al pequeño campesinado que, con el tiempo, han evolucionado hacia dinámicas de urbanización no planificada, con efectos e impactos crecientes sobre la matriz rural.

Las parcelas de agrado se caracterizan por contar con predios de superficies mínimas de 5.000 metros cuadrados. En términos administrativos, se observa que durante 2022 se registró el mayor número de solicitudes de subdivisión, superando las 22.000, cifra que posteriormente disminuyó de manera significativa tras instrucciones sectoriales, alcanzando alrededor de 8 mil solicitudes en 2023. Este fenómeno ha generado impactos ambientales relevantes y ha tensionado la gestión municipal, particularmente en ámbitos como la provisión de servicios básicos, entre ellos la recolección de residuos.

### 2.3.2. RESULTADOS DEL CATASTRO TERRITORIAL Y MAGNITUD DEL FENÓMENO

El estudio “El impacto de las parcelas de agrado en Chile. Antecedentes para la discusión” se estructuró a partir de un catastro elaborado junto a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, centrado en la identificación de polígonos que agrupan conjuntos de parcelas de agrado. El foco del análisis no estuvo puesto en el número de predios individuales, sino en la superficie total involucrada, lo que permitió realizar cruces territoriales con variables asociadas a amenazas naturales, problemas hídricos y localización en áreas protegidas, como parques y reservas nacionales.

A nivel nacional, se identificaron 5.518 conjuntos de parcelas de agrado, que en total superan las 236 mil hectáreas. A partir de una proyección referencial, esta superficie equivale a más de 440 mil predios potenciales. Esta magnitud permite dimensionar la escala territorial del fenómeno.

La comparación entre la superficie ocupada por estos conjuntos y las áreas planificadas evidencia brechas significativas. En la región de Aysén, por ejemplo, la superficie asociada a parcelas de agrado supera ampliamente el área planificada, alcanzando proporciones muy superiores al total considerado en los instrumentos de planificación territorial vigentes. Situaciones similares, aunque de menor magnitud, se observan en regiones como Los Ríos y Tarapacá, lo que da cuenta de una expansión sostenida fuera de los marcos formales de planificación.

↓ **Imagen 5.** Superficie de los conjuntos de predios rústicos levantados en estudio CECT y superficie de áreas urbanas, ordenada porcentualmente según diferencias entre ambas superficies

REGIÓN	Nº CONJUNTOS	SUP. TOTAL DE CONJUNTOS (HA)	SUP. ÁREA URBANA IPT (HA)	% SUP. CONJUNTOS RESPECTO AL LÍMITE URBANO IPT
AYSÉN	259	59.900	10.286	582.3%
LOS RÍOS	1.136	21.737	16.924	128.4%
TARAPACÁ	63	4.685	7.681	61.0%
LOS LAGOS *	288	19.929	41.485	48.0%
MAGALLANES	20	6.352	16.855	37.7%
COQUIMBO	204	14.119	38.369	36.8%
LA ARAUCANÍA	362	15.027	47.901	31.4%
MATROPOLITANA	1.378	34.164	130.636	26.2%
VALPARAÍSO	410	20.500	80.883	25.3%
MAULE	466	10.744	44.013	24.4%
ATACAMA	60	6.489	49.506	13.1%
BIOBÍO	871	13.379	106.170	12.6%
O'HIGGINS *	121	2.938	38.404	7.7%
ÑUBLE	126	4.438	58.603	7.6%
ANTOFAGASTA	70	2.043	100.320	2.0%
ARICA Y PARINACOTA	4	21	5.400	0.4%
<b>TOTAL</b>	<b>5.818</b>	<b>236.465</b>	<b>793.439</b>	<b>29.8%</b>

\*Levantamiento parcial de parte de la región

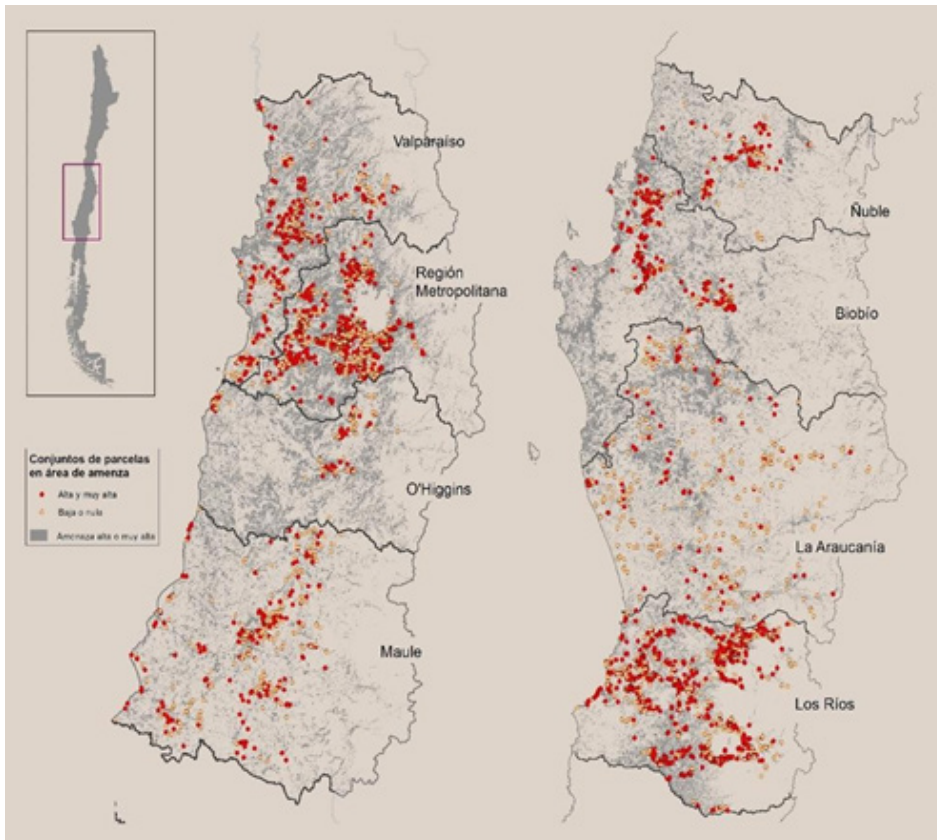
Fuente: Perspectivas cuantitativas sobre el impacto en suelo rural de las parcelas de agrado. María Loreto Paillaqueo 2026

### 2.3.3. FRAGILIDAD TERRITORIAL, RIESGOS AMBIENTALES Y LOCALIZACIÓN

El análisis territorial permitió identificar una alta concentración de parcelas de agrado en zonas de especial fragilidad medioambiental. Una proporción significativa de estos conjuntos se localiza en áreas con alta calidad de productividad agrícola, alcanzando porcentajes elevados en varias regiones. Asimismo, se identifican conjuntos emplazados en zonas con inseguridad hídrica, mientras que una fracción relevante de la superficie total se ubica dentro de parques nacionales y/o áreas protegidas.

Adicionalmente, el cruce con información de riesgo permitió constatar que numerosos conjuntos se emplazan en zonas de alta o muy alta amenaza de incendio forestal, destacando especialmente la región de Aysén. El estudio considera tanto parcelas ya construidas como aquellas que aún no cuentan con viviendas, a partir de registros administrativos de preroles, lo que permite anticipar impactos futuros asociados a procesos de ocupación aún en desarrollo.

Estos antecedentes evidencian que la localización de las parcelas de agrado no sólo implica un cambio de uso del suelo rural, sino que también incrementa la exposición a riesgos de personas y viviendas, al mismo tiempo que genera presiones adicionales sobre ecosistemas sensibles y recursos naturales estratégicos.



↓ **Imagen 6.** Conjuntos de parcelas de agrado localizados en zonas de alta y muy alta amenaza por incendios forestales. Regiones de Valparaíso hasta Los Ríos

Fuente: Perspectivas cuantitativas sobre el impacto en suelo rural de las parcelas de agrado. María Loreto Paillaqueo 2026

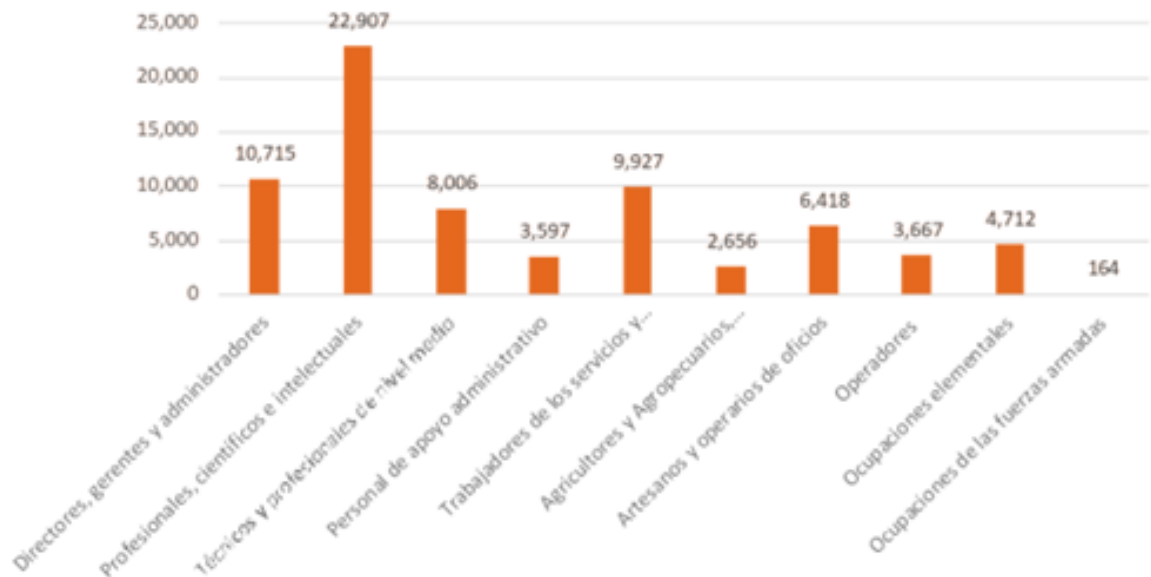
#### 2.3.4. DATOS CENSALES SOBRE PARCELACIONES DE AGRADO

La información censal más reciente permite complementar el análisis territorial con una caracterización de la población y de las viviendas asociadas a las parcelas de agrado. De acuerdo con estos datos, se identifican más de 1.700 conjuntos de este tipo, en los que se contabilizan más de 8.000 viviendas y una población cercana a las 174 mil personas, concentrada principalmente en las regiones Metropolitana, de Valparaíso y de Los Lagos.

Entre los censos se observa un crecimiento significativo en el número de viviendas, superior al 40%, con aumentos, particularmente relevantes, en regiones del extremo sur. El crecimiento de la población residente también es significativo, aunque de menor magnitud. En algunas comunas, la proporción de habitantes que residen en parcelas de agrado alcanza niveles muy elevados, representando una fracción muy importante de la población comunal.

Desde el punto de vista socio habitacional, se identifica un perfil socioeconómico medio alto, con predominio de personas con educación media completa y una proporción relevante con estudios de posgrado, así como ocupaciones asociadas a profesiones, actividades científicas, intelectuales y cargos directivos. En términos de composición de los hogares, se observa una menor proporción de hogares unipersonales respecto del promedio nacional y una mayor presencia de hogares conformados exclusivamente por personas adultas mayores.

↓ **Imagen 7.** Ocupación de las personas que viven en parcelas de agrado



Fuente: Perspectivas cuantitativas sobre el impacto en suelo rural de las parcelas de agrado. María Loreto Paillaqueo 2026

En relación con las viviendas, se registra una alta proporción de unidades desocupadas en varias regiones, lo que sugiere un uso asociado a segundas residencias. De la misma forma, se identifican condiciones críticas en el acceso al agua, con un porcentaje relevante de viviendas que dependen de pozos, norias o camiones aljibe, especialmente en regiones que ya enfrentan escasez hídrica, lo que incrementa la presión sobre las napas subterráneas.

En conjunto, estos antecedentes evidencian que las parcelas de agrado generan impactos territoriales y ambientales significativos en suelos de alta fragilidad, reforzando la necesidad de políticas de ordenamiento territorial más rigurosas, preventivas e integrales. La información disponible constituye una base relevante para fortalecer las capacidades del sector público en la gestión del suelo rural y para avanzar en una planificación interinstitucional que considere de manera coherente los riesgos ambientales, sociales y territoriales asociados a este tipo de desarrollos.



# PABLO CONTRUCCI

SECRETARIO EJECUTIVO  
DE LA COMISIÓN  
INTERMINISTERIAL DE  
CIUDAD, VIVIENDA  
Y TERRITORIO

## 2.4. PROYECTO DE LEY PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y LA VIDA RURAL.

### Síntesis de la exposición

La presentación expone el proceso técnico y político que dio origen a un proyecto de ley destinado a enfrentar la proliferación desregulada de parcelaciones en suelo rural, fenómeno que ha generado impactos acumulativos de gran escala sobre el territorio, la agricultura, el medio ambiente y la gestión pública local. A partir de un diagnóstico construido mediante un amplio proceso participativo a nivel nacional, se identifican los vacíos y distorsiones del marco normativo vigente, particularmente el Decreto Ley 3.516 y el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Frente a ello, el proyecto propone diferenciar nítidamente la subdivisión agrícola de los desarrollos habitacionales, fortaleciendo la primera y regulando estrictamente los segundos, a través de su reconocimiento como conjuntos residenciales rurales que deberán cumplir con altas exigencias técnicas, ambientales y de gestión.

### Temas tratados

- Proceso participativo y propuesta de reforma legal
- Magnitud y complejidad del fenómeno de las parcelaciones rurales
- Distorsiones del marco normativo vigente (DL 3.516 y art. 55 LGUC)
- Impactos territoriales, silvoagropecuarios, ambientales y sanitarios
- Déficit de gestión pública y efectos en gobiernos locales
- Principales componentes del proyecto de ley

### **2.4.1. CONTEXTO DEL PROCESO Y CONSTRUCCIÓN DEL DIAGNÓSTICO**

Al comienzo del actual período de gobierno, los ministros que integran la COMICIVYT encomendaron a la Secretaría Ejecutiva el desarrollo de un proceso amplio de discusión, orientado a abordar el fenómeno de la proliferación de parcelas en el territorio y la forma en que el país ha estado subdividiendo el suelo rural. Este encargo dio inicio a un trabajo extenso de análisis y diálogo en distintas regiones del país, que involucró a una diversidad de actores, entre ellos, desarrolladores inmobiliarios, autoridades locales y nacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Como resultado de este proceso, se logró formular una propuesta que posteriormente se transformó en un proyecto de ley, actualmente en discusión en la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputadas y Diputados. Lo que se presenta a continuación, corresponde a una visión general de dicho proyecto, el cual ha sido difundido en diversas instancias y se encuentra disponible para su revisión detallada en los registros públicos del Congreso Nacional. La iniciativa se sustenta en el diagnóstico efectuado por el Centro de Estudios de Ciudad y Territorio del MINVU, que da cuenta de una cantidad muy significativa de predios rurales subdivididos con destinos no agrícolas, fenómeno que se expresa de manera diversa a lo largo del territorio nacional.

Estas expresiones incluyen procesos de suburbanización periurbana asociados a vivienda principal, desarrollos de segunda vivienda en zonas de carácter turístico, así como esquemas de comercialización de derechos. Se trata, por lo tanto, de un fenómeno complejo, cuya magnitud resulta especialmente relevante si se considera que una parte importante de estas parcelaciones aún no se encuentra materializada en construcciones, sino que se limita a la subdivisión del suelo. No obstante, al considerar la superficie total comprometida en estos procesos, esta equivale a la superficie que actualmente ocupan la totalidad de las áreas urbanas de Chile.

### **2.4.2. IMPACTOS TERRITORIALES Y NORMATIVAS VIGENTES**

En términos territoriales, esto implica que una cantidad de suelo equivalente a la que ha sido urbanizada a lo largo de aproximadamente quinientos años de historia urbana, se encuentra hoy comprometida mediante un mecanismo de subdivisión que resulta precario y que no fue diseñado para mitigar sus efectos.

Un ejemplo ilustrativo de esta situación, es el caso de la ciudad de Talca, que, al igual que muchas ciudades del país, fue fundada históricamente sobre suelos agrícolas de alta capacidad productiva. El análisis espacial de las parcelaciones en torno a esta ciudad muestra cómo estas se localizan precisamente sobre suelos clasificados como de alta calidad para la producción agrícola. Este patrón evidencia un proceso sostenido de consumo de suelos estratégicos para la actividad silvoagropecuaria.

Desde el punto de vista normativo, el problema de fondo se explica por la combinación de dos mecanismos legales vigentes. Por una parte, el Decreto Ley 3.516, que establece la facultad de subdividir suelo agrícola mediante un procedimiento simple, concebido originalmente para regularizar la propiedad agrícola con posterioridad a la reforma agraria. Este instrumento no fue diseñado para habilitar procesos de urbanización, ni mucho menos en la escala que actualmente se observa.

Por otra parte, este decreto se articula con el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el cual regula las actividades excepcionales que pueden desarrollarse fuera de los límites urbanos. Si bien, dicho artículo establece que fuera de los límites urbanos no pueden abrirse nuevas urbanizaciones ni poblaciones, igualmente contempla una serie de excepciones que han sido utilizadas para el desarrollo de conjuntos rurales con destino habitacional. La combinación del Decreto Ley 3.516 y el artículo 55 ha dado lugar a un escenario en el cual el territorio rural no obedece a una planificación integral, sino que se organiza a partir de decisiones individuales y fragmentadas.

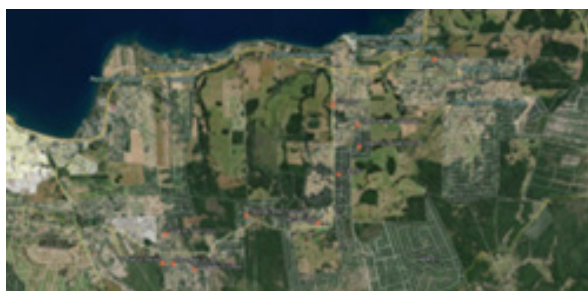
### **2.4.3. CONFLICTOS PRODUCTIVOS, AMBIENTALES Y SANITARIOS**

La ausencia de una planificación territorial adecuada genera efectos significativos sobre la agricultura. Se observa una pérdida sustantiva de suelos de alta capacidad productiva, así como conflictos crecientes entre las actividades agrícolas y los nuevos residentes. Quienes se instalan en estos espacios rurales suelen buscar una forma de vida asociada al campo, pero sin aceptar las externalidades propias de la actividad agrícola, tales como fumigaciones, desbordes de canales de regadío, olores asociados al compostaje o a la crianza de animales. Estas tensiones afectan directamente a la actividad productiva.

Asimismo, se producen intervenciones y discontinuidades en los sistemas de canales de regadío, cuya mantención se vuelve cada vez más compleja. Considerando que una parte significativa de la agricultura nacional depende del riego artificial, esta situación compromete de manera directa la soberanía alimentaria del país. A ello se suma un impacto ambiental relevante, asociado a la fragmentación de ecosistemas y a la afectación de áreas protegidas, dado que muchas parcelaciones se emplazan en zonas contiguas o incluso al interior de estas áreas.

Desde el punto de vista sanitario, la multiplicación de pozos de extracción de agua potable, junto con la instalación de fosas sépticas y sistemas precarios de manejo de aguas grises o no tratadas, ha derivado en múltiples casos de contaminación y agotamiento de napas subterráneas. En consecuencia, proyectos que originalmente prometían acceso a agua propia y de buena calidad enfrentan hoy escenarios de escasez o contaminación del recurso. Adicionalmente, la presencia masiva de animales domésticos, asociados a estas parcelaciones, ha generado un problema ambiental significativo, debido a la asilvestración de parte de estos animales y su consecuente impacto sobre la fauna y flora silvestre.

↓ **Imagen 8.** Ejemplos de impactos de la proliferación de parcelas de agrado en los sistemas territoriales rurales



**Expansión no planificada  
y saturación de  
servicios básicos**



**Uso residencial en  
zonas de riesgo**



**Fragmentación y pérdida  
de ecosistemas**

Fuente: Proyecto de Ley Protección del Territorio y la Vida Rural, Pablo Contrucci 2026

#### **2.4.4. PROPUESTA DE REFORMA LEGAL**

Frente a este escenario, se impulsó un proceso participativo amplio que permitió recoger miradas diversas sobre el problema, a través de mesas de trabajo temáticas y foros regionales y nacionales. Este diálogo incluyó tanto a desarrolladores inmobiliarios con enfoques medioambientales, como a quienes operan bajo lógicas puramente comerciales, así como a propietarios agrícolas presionados por el mercado inmobiliario. A partir de este proceso se elaboró un proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el Decreto Ley 3.516, y la normativa del Servicio Agrícola y Ganadero, incluyendo disposiciones transitorias.

Imagen 9. Procesos participativos en la formulación del Proyecto de Ley Protección del Territorio y la Vida Rural



Fuente: Proyecto de Ley Protección del Territorio y la Vida Rural, Pablo Contrucci 2026

El núcleo de la propuesta se centra en precisar y en aumentar las exigencias de los mecanismos de subdivisión de suelo rural con destino silvoagropecuario, inhibiendo su uso para fines habitacionales, al mismo tiempo se crea el artículo 55 bis, que regula explícitamente los conjuntos residenciales rurales. Este nuevo marco normativo establece exigencias estrictas en materia de diseño, servicios, gestión ambiental y convivencia, definiendo proporciones claras de uso del suelo que concentran las viviendas en una fracción acotada del terreno, destinando la mayor parte del predio a conservación o producción agrícola. Asimismo, se introducen reglas de transición y caducidad de autorizaciones, con el objetivo de ordenar el sistema y enfrentar situaciones heredadas del marco vigente.

Con ello se busca avanzar hacia una regulación más clara y coherente, que permita compatibilizar el desarrollo rural con la protección del suelo agrícola, la sustentabilidad ambiental y una mejor gestión del territorio. Se espera que la tramitación legislativa de esta iniciativa avance, pese a las dificultades propias de una discusión en la que confluyen intereses diversos y en ocasiones contrapuestos, manteniendo el debate activo en el contexto de los cambios políticos e institucionales en curso.





# CARMÍN RODRÍGUEZ

ARQUITECTA  
URBANISTA. ANALISTA  
DE LA COMISIÓN  
INTERMINISTERIAL DE  
CIUDAD, VIVIENDA  
Y TERRITORIO

## 2.5. DOCE PROPUESTAS CON ENFOQUE EN SUSTENTABILIDAD PARA UNA MEJOR GESTIÓN TRIBUTARIA Y DEL SUELO.

### Síntesis de la exposición

La exposición aborda el fortalecimiento de la sustentabilidad urbana mediante propuestas que mejoran la gestión del suelo y los tributos territoriales a partir de sus dimensiones ambiental, económica y social y su correlato en la morfología urbana. Se plantea que los problemas habitacionales y de segregación no derivan exclusivamente de la falta de suelo, sino de un uso deficiente de herramientas de gestión pública actualmente vigentes, que permiten activar suelo urbano vacante o subutilizado dentro de los límites urbanos. En este marco, se propone impulsar un modelo urbano más compacto, regenerativo e integrado, orientado a reducir el gasto público, mejorar la localización de la vivienda de interés público y capturar plusvalías para reinvertirlas en la ciudad, a través de una “caja de herramientas” compuesta por doce ajustes normativos, tributarios y de gobernanza.

### Temas tratados

- Gestión de suelo con enfoque de sustentabilidad
- Vacancia predial urbana como oportunidad estratégica
- Relación entre morfología urbana, localización y valor del suelo
- Herramientas de gestión de suelo existentes en Chile
- Necesidad de una planificación integrada que aúne planificación y gestión
- Propuestas COMICIVYT en gestión tributaria y del suelo: gobernanza, regeneración y financiamiento urbano

### **2.5.1. SUSTENTABILIDAD, MORFOLOGÍA URBANA Y EL ROL DE LA LOCALIZACIÓN DEL SUELO**

La sustentabilidad no se entiende en como un concepto abstracto, sino como un marco concreto para repensar la forma en que se produce, se gestiona y se transforma la ciudad. En este trabajo, la sustentabilidad se aborda desde sus tres pilares clásicos: medioambiental, económico y social, analizando de qué forma estos se expresan en la morfología urbana. Desde el punto de vista medioambiental, la sustentabilidad se refleja en modelos urbanos que privilegian la regeneración y la compacidad por sobre la expansión extensiva. La compacidad, entendida como densidad urbana eficiente, se contrapone al modelo de ciudad difusa que ha predominado en las últimas décadas y que ya ha sido expuesto en las presentaciones anteriores sobre la interfaz rural-urbana y el impacto de las parcelaciones de agrado. En contrapunto, la regeneración urbana implica trabajar hacia el interior de los límites urbanos, reutilizando infraestructuras y servicios existentes y aprovechando suelos ya provistos de bienes públicos.

En el plano social, la sustentabilidad se vincula con la integración urbana y la mejor localización de la vivienda, especialmente la de interés público. La localización no es un elemento neutro: determina el acceso a servicios y redes urbanas y está profundamente imbricado con el valor del suelo: un mejor acceso a estas oportunidades urbanas se relaciona con un mayor valor. Esta situación, en gran medida, determina la profundización de la brecha socio espacial en donde, por regla general, los grupos de menores ingresos habitan sectores periféricos. En el plano económico, la sustentabilidad se expresa en la necesidad de avanzar hacia modelos de autofinanciamiento que reduzcan el estrés sobre el presupuesto público, abriendo nuevas posibilidades a partir de una gestión más activa e integrada del suelo.

### **2.5.2. EL SUELO VACANTE COMO OPORTUNIDAD DE POLÍTICA PÚBLICA**

En Chile, entre 1964 y 2024 se han entregado más de tres millones de soluciones habitacionales y subsidios en propiedad, lo que da cuenta de una política pública sostenida en el tiempo. El desafío actual es avanzar hacia la mejora sustantiva de los estándares de localización de estas soluciones. En este contexto, se releva que el suelo vacante urbano constituye una oportunidad estratégica.

Al año 2025, los sitios no edificados a nivel nacional superan el millón de hectáreas, 158 mil de las cuales son urbanas y 12 mil son de extensión urbana, mientras que los campamentos en catastro MINVU ocupan alrededor de 6.000 hectáreas. Esto implica que el suelo vacante urbano es alrededor de 26 veces los requerimientos asociados a los asentamientos informales. Esta brecha evidencia una contradicción estructural: existe suelo urbano suficiente, pero no se activa para responder a necesidades habitacionales y urbanas prioritarias.

El problema se vuelve especialmente crítico en ciudades de economías deprimidas. Esta situación adquiere particular relevancia en ciudades con menor dinamismo económico, como Valparaíso y Coquimbo, o sectores tradicionales como el barrio Yungay en Santiago, donde la acumulación de sitios vacantes deriva en espacios baldíos, basurales y procesos incrementales de deterioro urbano. Desde el punto de vista tributario, los sitios no edificados aportan alrededor de 85 mil millones de pesos semestrales al presupuesto municipal, superando la recaudación de la serie agrícola. Estos recursos son capturados por la sobretasa del artículo 8° de la Ley de Impuestos Territoriales. No obstante, esta inmensa captura tributaria es un indicador de que la función original de la norma, que es activar el uso de estos predios y promover procesos de regeneración urbana, no se está cumpliendo.

↓ **Imagen 10.** Catastro herramientas de gestión de suelo vigentes en la legislación chilena

HERRAMIENTA	NORMATIVA	ORGANISMO
Expropiación	Art. 19° N° 20 del Decreto 100 Constitución Política de la República de Chile Decreto de Fuerza de Ley N° 850 Orgánica del Ministerio de Obras Públicas Art. 4° Decreto 355 Reglamento orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanización Art. 65° Ley N° 18.695 Orgánica constitucional de municipalidades	Ministerio de Obras Públicas Servicios de Vivienda y Urbanización Municipalidades
Sobretasa de impuesto territorial a sitios no edificados	Art. 8° Decreto con Fuerza de Ley Fija texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 17.235 sobre impuesto territorial. Aplicación de una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente de impuesto a los sitios no edificados, propiedades abandonadas y pozos lastreros.	Servicio de Impuestos Internos
Incentivos para la regeneración y remodelación de áreas y centros urbanos	Artículos 72°, 73°, 74° y 75° Ley General de Urbanismo y Construcciones, establece Planes Seccionales de Zonas de Remodelación Artículos 76° y 77° Ley General de Urbanismo y Construcciones, establecen Zonas de Construcción Obligatoria Permiten incorporar diversos beneficios e incentivos e implementar impuestos territoriales progresivos hasta un 200%.	Municipios a través de los Planes Reguladores Comunales
Incentivos para potenciar el mejor uso del suelo a cambio de mayor edificabilidad	Artículos 184° Ley General de Urbanismo y Construcciones, establece incentivos normativos en los instrumentos de planificación. Permiten efectuar contraprestaciones como construcción de VIP para grupos vulnerables, obras, equipamientos, entre otras exigencias, a cambio de una mayor edificabilidad permitida por las normas urbanísticas y otros incentivos.	Municipios a través de los Planes Reguladores Comunales
Sobretasa tributaria a propiedades que cambian de rurales a urbanas al aprobarse un instrumento de planificación territorial	Ley 21.078 Sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano Se contempla un impuesto del 10% sobre el mayor valor que adquiera la propiedad que pasa de rural a urbana en la primera transacción dentro de los primeros 18 años.	Servicio de Impuestos Internos

HERRAMIENTA	NORMATIVA	ORGANISMO
Aportes de proyectos al desarrollo urbano municipal	Ley 20.958 Establece un sistema de aportes al espacio público Capítulo III De los aportes al espacio público de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.	Municipios a través de los Planes de Infraestructura de Movilidad y Espacios Públicos
Financiamiento de proyectos urbanos a través de licitaciones de contraprestaciones	Ley 19.865 Sobre financiamiento urbano compartido Decreto 900 Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N° 164, de 1991 ley de concesiones de obras publicas Permite celebrar con terceros contratos de participación, destinados a la adquisición de bienes, tierra o a la ejecución, operación y mantención de obras a cambio de una contraprestación.	Servicios de Vivienda y Urbanización Municipalidades Ministerio de Obras Públicas

Fuente: Doce propuestas con enfoque en sustentabilidad para una mejor gestión tributaria y del suelo. Carmín Rodríguez, 2026

### 2.5.3. Modelos de desarrollo urbano y costos públicos

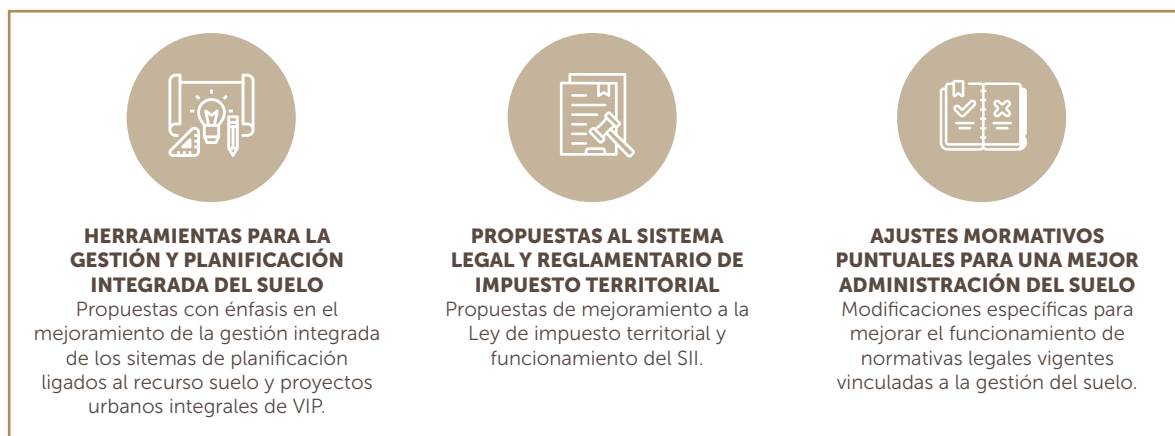
Las ciudades funcionan como motores económicos basados en la aglomeración humana y la interconexión de sistemas. Esta dinámica se traduce en fenómenos como la renta de subdivisión, donde la presión del mercado en áreas centrales genera parcelas cada vez más pequeñas y una mayor captura de valor. Consecuentemente, existe una relación entre localización del suelo, economía urbana y morfología de la ciudad.

El suelo periférico suele presentarse inicialmente como una alternativa de menor costo, al estar infravalorado por su escasa captura de plusvalías urbanas asociadas a la provisión de bienes públicos, infraestructuras y servicios, así como por su mayor disponibilidad de superficie. No obstante, esta ventaja relativa se diluye al incorporar los elevados costos de habilitación requeridos para el desarrollo de vivienda de interés público, tales como urbanización, dotación de servicios y equipamientos. En contraste, el suelo central, caracterizado por un mayor valor histórico y por la presencia de infraestructuras, equipamientos y redes urbanas consolidadas, ha experimentado procesos de atomización predial que elevan su valor por metro cuadrado. De esta forma, se configuran dos modelos de producción del desarrollo urbano: uno extensivo y periférico, sustentado en grandes operadores inmobiliarios con alta capacidad financiera, y otro más atomizado y endógeno, que posibilita la activación de suelo central mediante proyectos de menor escala, subsidios de reconstrucción, regeneración, autoconstrucción y vivienda industrializada. Desde una perspectiva de sustentabilidad urbana, este segundo modelo se presenta como más eficiente, sin perjuicio de reconocer la necesidad de articular estrategias diversas en un contexto de urgencia habitacional.

## 2.5.4. Líneas de acción y propuestas COMICIVYT

La exposición culmina con la sistematización de herramientas existentes y la formulación de doce propuestas organizadas en tres líneas de acción. El enfoque no es presentar “proyectos de ley cerrados”, sino una “caja de herramientas” compuesta por principios activos que puedan orientar futuras modificaciones legales, reglamentarias y programáticas.

↓ **Imagen 11.** Líneas de acción de las propuestas para una mejor gestión del suelo y de los tributos territoriales



Fuente: Doce propuestas con enfoque en sustentabilidad para una mejor gestión tributaria y del suelo. Carmin Rodríguez, 2026

La primera línea se orienta a consolidar y profundizar la gestión y planificación integrada del suelo. Para ello, se propone fortalecer un sistema integrado de gestión del suelo que articule gobernanza, planificación y financiamiento para grandes piezas urbanas destinadas a la generación de VIP. En el marco de la política pública vigente, se considera robustecer y actualizar el protocolo MINVU de adquisición de suelo, priorizando localizaciones estratégicas con acceso a bienes públicos urbanos consolidados, y dar continuidad al programa de regeneración de áreas centrales degradadas, reforzando su implementación y coordinación intersectorial.

La segunda línea aborda ajustes al sistema legal y reglamentario del impuesto territorial, Ley 17.235. Se propone revisar la sobretasa a los sitios no edificados para que, más allá de la recaudación, contribuya efectivamente a la regeneración urbana mediante la creación de un fondo específico. Asimismo, se plantean ajustes a las exenciones, tramos de avalúo y criterios de propiedad, junto con incentivos al traspaso y activación de suelo público subutilizado.

La tercera línea considera ajustes normativos puntuales para una mejor administración del suelo: planificación integrada para la regeneración urbana modificando la Ley General de Urbanismo y Construcciones, captación de plusvalías dentro de los límites urbanos, revisión de aportes por densificación, mejoras en la división del suelo para proyectos habitacionales del Plan de Emergencia

Habitacional y fortalecimiento de la gestión municipal de propiedades abandonadas, apoyada en catastros actualizados.

El principal desafío que abordan estas propuestas no radica en la inexistencia de instrumentos, sino en la falta de una articulación efectiva entre ellos. La sustentabilidad urbana requiere avanzar hacia una integración coherente entre planificación, gestión del suelo y tributación, orientada a activar suelos vacantes o subutilizados, optimizar el uso de recursos públicos, mejorar la localización de la vivienda de interés público y promover ciudades más compactas, integradas y eficientes.



# MARÍA CRISTINA ROJAS

ARQUITECTA ESPECIALISTA EN ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO URBANO. CONSULTORA LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) Y TERRITORIO

## 2.6. REGENERACIÓN URBANA Y HERRAMIENTAS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS: EJEMPLOS DESDE LATINOAMÉRICA.

### Síntesis de la exposición

Se analiza la regeneración urbana en ciudades latinoamericanas desde una perspectiva comparada, identificando problemáticas comunes como el despoblamiento de áreas centrales, el deterioro del patrimonio, el déficit de vivienda y la expansión urbana. A partir de este diagnóstico, se destacan las principales líneas de acción de los planes de regeneración, tales como: infraestructura urbana, rehabilitación del parque edificado y aprovechamiento de vacíos urbanos, relevando la necesidad del fortalecimiento institucional y la implementación de estrategias de financiamiento urbano. En este contexto, se destaca la relevancia de los instrumentos de gestión del suelo y de recuperación de plusvalías, los que demuestran, mediante experiencias concretas, que la articulación entre planificación, financiamiento y gestión es clave para viabilizar procesos efectivos de regeneración urbana.

### Temas tratados

- Problemáticas comunes de los centros urbanos en América Latina
- Regeneración urbana como estrategia integral
- Rehabilitación y reutilización del parque edificado
- Aprovechamiento de vacíos urbanos y edificaciones en ruina
- Estrategias de financiamiento urbano
- Instrumentos de gestión y recuperación de plusvalías
- Importancia de la articulación entre planificación, financiamiento y gestión

### **2.6.1. LA REGENERACIÓN URBANA COMO ESTRATEGIA INTEGRAL EN CIUDADES LATINOAMERICANAS**

La regeneración urbana, tal como se ha venido abordando en distintos países de América Latina, constituye una estrategia de intervención territorial de carácter estructural, que no se limita exclusivamente a la recuperación de centros históricos, sino que comprende de manera más amplia los procesos de densificación, renovación y transformación urbana en el conjunto de la ciudad consolidada. En este enfoque, los centros urbanos concentran un conjunto de dinámicas críticas que requieren una aproximación integral desde la planificación urbana, la gestión del suelo y la política pública.

Estos territorios presentan problemáticas recurrentes y compartidas a escala regional, entre las que destacan el despoblamiento y vaciamiento residencial, el déficit de vivienda asequible, los asentamientos precarios, el abandono y deterioro del patrimonio edificado, así como la pérdida de actividad económica formal. A ello se suma un crecimiento acelerado y extensivo de la huella urbana hacia zonas periféricas y rurales, con altos costos fiscales, ambientales y sociales. Estas dinámicas se ven reforzadas por fenómenos de inseguridad, degradación del espacio público, transformación del uso residencial hacia actividades comerciales y turísticas, presión del comercio informal, saturación por flujos elevados de visitantes, procesos de gentrificación y encarecimiento del suelo y la vivienda.

En muchos casos, estas áreas centrales han sido objeto de una inversión pública insuficiente o fragmentada, junto con instrumentos de planificación parcial que no logran articular de manera coherente las dimensiones urbanísticas, sociales, económicas y patrimoniales. Este diagnóstico se repite de manera transversal en diversas ciudades latinoamericanas, configurando un marco común que justifica la necesidad de políticas integrales de regeneración urbana, orientadas a revertir procesos de deterioro y a reactivar la función social, económica y residencial de los centros urbanos.

### **2.6.2. LÍNEAS DE ACCIÓN DE LOS PLANES DE REGENERACIÓN URBANA**

Frente a este escenario, los planes de regeneración urbana desarrollados en distintas ciudades latinoamericanas tienden a converger en un conjunto de líneas de acción prioritarias, que buscan abordar de manera simultánea las causas estructurales del deterioro urbano y las condiciones necesarias para su reactivación. Estas líneas de acción se expresan tanto en inversiones físicas como en ajustes normativos y de gestión.

En primer lugar, se identifican intervenciones orientadas al mejoramiento y construcción de infraestructura urbana y de los soportes urbanísticos requeridos para acompañar procesos de densificación en áreas consolidadas. Esto incluye inversiones en espacio público, sistemas de

transporte, movilidad sostenible, servicios básicos, equipamientos urbanos, redes de infraestructura y gestión de riesgos, entendiendo que el aumento de densidades debe ir acompañado de estándares adecuados de habitabilidad urbana y acceso a servicios.

En segundo término, adquiere especial relevancia la rehabilitación, restauración y reconversión del parque edificado existente, mediante proyectos de reutilización adaptativa. Estas intervenciones consideran tanto edificaciones patrimoniales como construcciones en estado de deterioro, orientándose a usos residenciales, mixtos o de servicios, bajo distintas modalidades de propiedad y arriendo.

Una tercera línea estratégica corresponde al aprovechamiento de vacíos urbanos, predios subutilizados y edificaciones en ruina, a través de proyectos de renovación que integran nuevos usos ancla públicos o privados, vivienda de interés social y no social, y equipamientos urbanos. Estas operaciones buscan recomponer la estructura urbana, fortalecer la centralidad y promover una ocupación más eficiente del suelo urbano existente, contribuyendo a la contención de la expansión periférica.

### **2.6.3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO URBANO**

Un componente transversal de los planes de regeneración urbana es el fortalecimiento institucional, particularmente en lo relativo a la capacidad de planificación, gestión y financiamiento de las intervenciones urbanas. En este ámbito, se observa un énfasis creciente en el diseño de estrategias de financiamiento urbano que permitan asegurar la sostenibilidad fiscal y operativa de los proyectos en el mediano y largo plazo.

Estas estrategias consideran la diversificación de fuentes de financiamiento, incorporando tanto ingresos tributarios como no tributarios, así como ajustes normativos que habilitan nuevos mecanismos de captación de recursos. En numerosos casos, se establecen fuentes con destinación específica para determinados barrios, áreas de intervención o tipologías de proyectos, lo que permite una mayor trazabilidad entre la recaudación y la inversión urbana.

La experiencia comparada muestra que la estructura de financiamiento de los municipios se encuentra estrechamente vinculada a su tamaño, a la dinámica del mercado inmobiliario y a su fortaleza institucional. A medida que las ciudades consolidan estas capacidades, amplían y diversifican sus instrumentos financieros, incorporando acceso a crédito, recursos propios, mecanismos de capitalización y distintos instrumentos de gestión urbana. Paralelamente, se refuerza el uso de tecnologías para la planificación, el control y el seguimiento de los proyectos, reconociendo que la planificación urbana debe integrar sistemas de monitoreo que aseguren la coherencia entre los objetivos definidos y los resultados efectivamente alcanzados.

#### **2.6.4. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO Y EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN**

La regeneración urbana se sustenta de manera decisiva en la aplicación de instrumentos de gestión del suelo y de recuperación de las plusvalías generadas por la acción pública y las decisiones de ordenamiento territorial. Entre los instrumentos tributarios destacan el impuesto predial y la contribución por mejoras, cuya efectividad depende de factores como la actualización periódica de los catastros, la revisión de exenciones y la definición de tarifas coherentes con los objetivos de desarrollo urbano. La contribución por mejoras permite distribuir el costo de las obras públicas entre los propietarios beneficiados, en función del incremento del valor del suelo derivado de dichas inversiones.

Junto a estos mecanismos, se utilizan instrumentos normativos que regulan el aprovechamiento del suelo urbano, tales como la participación en plusvalías, las opciones para adquirir mayor edificabilidad y los sistemas de transferencia de derechos de construcción. Estos instrumentos permiten capturar parte del valor generado por decisiones públicas de planificación, al tiempo que ofrecen flexibilidad a los actores privados para definir su participación en los procesos de desarrollo urbano.

Asimismo, se incorporan obligaciones urbanísticas asociadas a la generación de vivienda de interés social, provisión de espacio público, equipamientos e infraestructura, así como incentivos para la conservación ambiental y patrimonial. Otros instrumentos relevantes incluyen las medidas de mitigación de impactos urbanos, las tasas por servicios, las declaratorias de desarrollo y construcción prioritaria para activar suelos vacantes, y las herramientas de planeación intermedia como los planes parciales y el reajuste de tierras, que permiten estructurar proyectos asociativos entre múltiples propietarios.

Experiencias como el plan parcial en el centro de Pereira en Colombia, los certificados de concesión en el programa Reviver en Río de Janeiro y el ejercicio de contribución por mejoras en el centro de San José de Costa Rica, evidencian de qué forma la articulación entre planificación, financiamiento y gestión del suelo permite reactivar áreas centrales, atraer inversión, generar vivienda, mejorar el espacio público y reducir la expansión urbana extensiva. En conjunto, estas experiencias refuerzan la idea de que la regeneración urbana requiere una estrategia integral, sustentada en una caja de herramientas normativas, financieras e institucionales coherente con los objetivos de desarrollo urbano sostenible.

↓ **Imagen 12.** Instrumentos de captación de plusvalías

### TRIBUTARIOS

Impuesto a la propiedad predial

- Actualización vr suelo
- Actualización catastral
- Exenciones
- Tarifas

Contribución por mejoras

- General, Local
- Obra nueva o mejoramiento
- Zonas formales o informales

Participación en plusvalías

- Mayor edificabilidad
- Mejor uso
- Obra pública

### NORMATIVOS

Opciones

- Ej: Otorga Onerosa/CEPAC/aporte por mayor edificabilidad, DCD

Obligaciones o Cargas

- Ej: Obligación VIS, parques, vías

Incentivos

- Ej: Transferencia de edificabilidad para áreas ambientales o conservación

Mitigación impactos

- Ej: Pagos compensatorios

### TASAS POR SERVICIOS

Acueducto y Alcantarillado, basuras, seguridad, iluminación, mantenimiento EP y vías

#### Instrumentos de gestión

Desarrollo y construcción prioritaria

Plan Parcial-Reajuste de tierras

Transferencia de edificabilidad



### GESTIÓN DE ACTIVOS PÚBLICOS

Terreno de reserva

Venta o arrendamiento de inmuebles público

Permuta de inmuebles

Gestión asociada

Fuente: Regeneración urbana y herramientas de recuperación de plusvalías: ejemplos desde Latinoamérica. María Cristina Rojas 2026





# IVO GASIC

DIRECTOR MAGÍSTER  
EN ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y  
GEOGRAFÍA DE  
LA UNIVERSIDAD  
ALBERTO HURTADO

## 2.7. LA TRIBUTACIÓN DEL SUELO URBANO: AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES EN CHILE.

### Síntesis de la exposición

La tributación del suelo urbano debe analizarse en un contexto político e institucional actualmente tensionado, donde resulta prioritario resguardar y fortalecer el impuesto territorial como principal instrumento vigente de gravamen al suelo. Desde una perspectiva técnica, se propone avanzar hacia esquemas que prioricen la tributación del valor del suelo por sobre las construcciones, dado su mayor nivel de eficiencia económica y su capacidad para incentivar un uso más intensivo y compacto de la ciudad. Asimismo, se destaca la necesidad de abordar sus efectos distributivos mediante mecanismos de corrección y de articular este instrumento con la captura de plusvalías y la tributación de ganancias de capital, configurando un marco integrado que contribuya a la sostenibilidad fiscal, la equidad territorial y el desarrollo urbano sostenible.

### Temas tratados

- Impuesto territorial y debate político-institucional
- Valor del suelo en el mercado inmobiliario
- Decisiones colectivas e inversión pública
- El suelo como activo no reproducible
- Impuestos territoriales basados en el valor del suelo
- Incentivos urbanos y densificación
- Enfoque redistributivo de la política urbana

### **2.7.1. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA TRIBUTACIÓN DEL SUELO URBANO**

La discusión actual sobre la tributación del suelo urbano se sitúa en un contexto político e institucional tensionado: mientras se promueve avanzar hacia instrumentos más sofisticados de captura de plusvalías, el debate público reciente ha puesto en cuestión el principal instrumento existente de tributación del suelo: el impuesto territorial. Desde esta perspectiva, antes de aspirar a nuevos mecanismos, resulta prioritario resguardar los instrumentos fiscales actualmente disponibles.

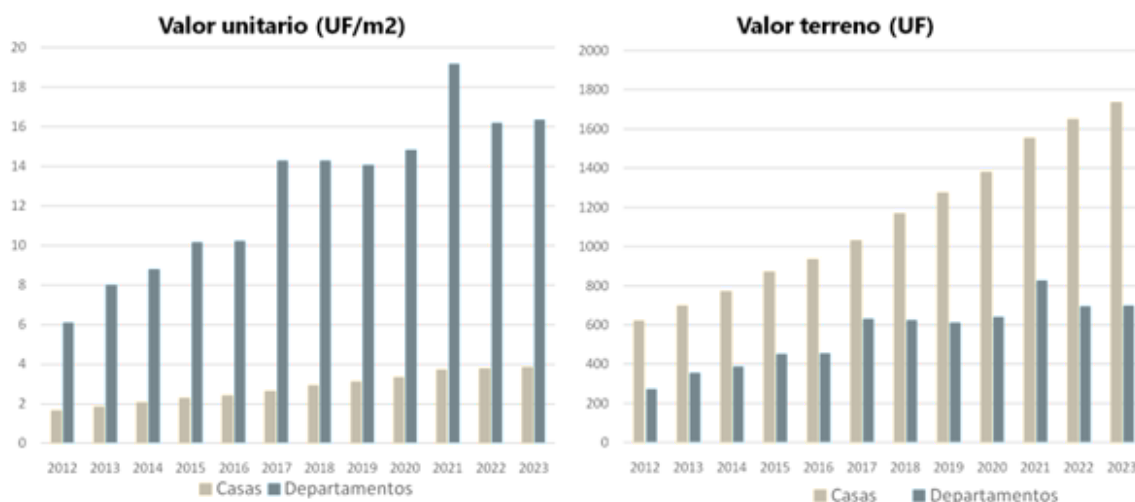
El impuesto territorial constituye un impuesto al patrimonio inmobiliario, en tanto grava un activo sin una contraprestación directa del Estado. Sin embargo, esta característica no representa una debilidad intrínseca, sino una definición legítima de política tributaria. El patrimonio inmobiliario se compone de suelo y construcciones, distinción clave para comprender las críticas habituales al impuesto, particularmente aquellas asociadas a una supuesta doble tributación.

En este punto, se aclara que el argumento de la doble tributación es solo parcialmente correcto, dado que el impuesto al valor agregado grava, fundamentalmente, la componente construida del bien raíz, excluyendo el valor del suelo. En consecuencia, la eliminación o debilitamiento del impuesto territorial implicaría, en los hechos, renunciar al único instrumento directo de tributación del suelo urbano vigente, cuestión que trasciende lo técnico y se inscribe en una disputa política más amplia sobre el rol del Estado en la captura de rentas sobre el suelo.

### **2.7.2. FUNDAMENTOS DE LA TRIBUTACIÓN BASADA EN EL VALOR DEL SUELO**

En este contexto, una opción es implementar el enfoque de los impuestos al valor del suelo (Land Value Tax), que propone gravar preferentemente el valor del suelo, reduciendo o eliminando la tributación sobre las construcciones. Si bien se reconoce que su implementación presenta desafíos técnicos, especialmente en la separación precisa entre el valor del suelo y de las edificaciones, se sostiene que estas dificultades pueden ser abordadas mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes.

↓ **Imagen 13.** Instrumentos de captación de plusvalías



Fuente: La tributación del suelo urbano: avances y desafíos pendientes en Chile. Ivo Gasic 2026

Desde el punto de vista económico, se destaca que la tributación del suelo presenta ventajas significativas en términos de eficiencia. A diferencia de las construcciones, que son bienes producidos y cuya tributación puede desincentivar la inversión, el suelo no es producido y su oferta es esencialmente inelástica. Por ello, gravar el suelo no reduce su disponibilidad ni afecta negativamente la generación de valor edificado.

El esquema actual del impuesto territorial en Chile combina componentes con efectos contrapuestos: una tributación eficiente sobre el suelo y una tributación menos eficiente sobre las construcciones, que ya han tributado previamente como bienes de consumo durable. Esta combinación debilita la legitimidad del impuesto y dificulta su defensa pública, que suele centrarse exclusivamente en su función recaudatoria. En este sentido, se propone fortalecer su justificación técnica, orientando su diseño hacia una mayor centralidad del valor del suelo.

### 2.7.3. EFECTOS URBANOS, DISTRIBUTIVOS Y DE RECAUDACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN DEL SUELO

Una mayor carga tributaria sobre el suelo, acompañada de una menor tributación sobre las construcciones, genera incentivos hacia un uso más intensivo del suelo urbano y, por tanto, hacia ciudades más compactas y densas. Se enfatiza la importancia de distinguir entre valores unitarios y valores agregados del suelo, ya que viviendas en altura, aun ubicadas en suelos de alto valor por metro cuadrado, pueden concentrar menores valores totales de suelo que viviendas unifamiliares extensivas.

Desde una perspectiva distributiva, se advierte que un esquema de tributación exclusiva del suelo puede presentar riesgos de regresividad, dado que en comunas de menores ingresos el valor del suelo representa una mayor proporción del valor total del inmueble. Este aspecto requiere ser considerado en el diseño del instrumento, mediante mecanismos de corrección o exenciones que permitan resguardar criterios de equidad.

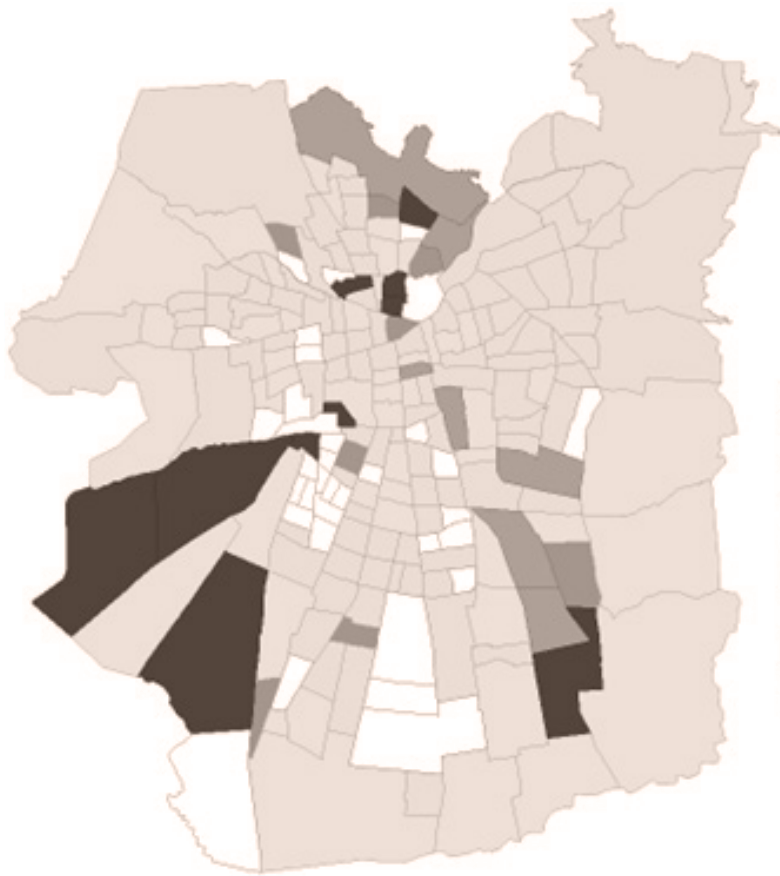
En términos de recaudación, se señala que el valor del suelo constituye una fracción relevante del valor total del stock inmobiliario, lo que permitiría rediseñar el impuesto territorial manteniendo niveles de recaudación similares, aun cuando se reduzca o elimine la tributación sobre las construcciones. No obstante, se reconoce que este tipo de impuestos no resuelve el problema de liquidez, particularmente en hogares con incrementos patrimoniales no acompañados de mayores ingresos, como ocurre en el caso de personas mayores.

#### **2.7.4. TRIBUTACIÓN DEL SUELO, INVERSIÓN PÚBLICA Y COMPLEMENTARIEDAD DE INSTRUMENTOS**

La inversión pública no genera directamente aumentos en el valor del suelo, sino que reorienta la demanda dentro de la ciudad, en interacción con factores macroeconómicos como el crecimiento, el empleo y las condiciones financieras. En este sentido, los incrementos en los precios del suelo responden principalmente a dinámicas de demanda, más que a intervenciones públicas aisladas.

Desde esta perspectiva, se sostiene que la tributación del suelo y los instrumentos de captura de plusvalías cumplen funciones distintas y complementarias. Mientras la tributación del suelo no requiere justificar una contraprestación directa, la captura de plusvalías se fundamenta en incrementos de valor asociados a intervenciones públicas específicas. A ello se suma la relevancia de fortalecer la tributación de las ganancias de capital inmobiliarias, considerando que los mayores aumentos de precios suelen concentrarse en áreas periféricas.

En síntesis, se propone avanzar hacia un enfoque integral de tributación del suelo urbano, que combine la defensa del impuesto territorial, su eventual rediseño hacia esquemas centrados en el valor del suelo y la tributación de ganancias de capital, en coherencia con objetivos de eficiencia económica, equidad territorial y desarrollo urbano sostenible.



↓ **Imagen 14.** Variación acumulada de valor en terrenos en el periodo 1984-2013 según comuna del Área Metropolitana de Santiago.

**P\_11\_2013 / P\_84\_1986**

■	< -6.323	(0)
■	-6.323 - 1.089	(8)
■	1.089 - 8.502	(99)
■	8.502 - 15.914	(48)
■	15.914 - 23.326	(7)
■	> 23.326	(10)
□	undefined	(34)

Fuente: La tributación del suelo urbano: avances y desafíos pendientes en Chile. Ivo Gasic 2026



# VALERIA BUSTOS

PRESIDENTA DEL  
COMITÉ POR  
UN SANTIAGO  
MULTICOLOR

## 2.8. INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN PARA LA GESTIÓN DE SUELO: LA EXPERIENCIA DEL COMITÉ DE VIVIENDA POR UN SANTIAGO MULTICOLOR.

### Síntesis de la exposición

La experiencia del comité de vivienda Por un Santiago Multicolor resulta un caso representativo de organización social orientada a la gestión de suelo bien localizado para vivienda social, en un contexto de incremento sostenido y altos valores del suelo, exclusión territorial y resistencias por parte de residentes, ante la llegada de nuevos vecinos que habitan viviendas sociales. Se releva el rol de la organización comunitaria en la defensa del derecho a habitar áreas centrales y en la articulación con políticas habitacionales, especialmente en el marco del Plan de Emergencia Habitacional. La experiencia organizativa releva la participación de pobladoras y pobladores en la viabilización normativa y el desarrollo de proyectos habitacionales con criterios de equidad e inclusión territorial.

### Temas tratados

- Derecho a habitar áreas centrales que concentran altos valores
- Gestión comunitaria para obtener suelo bien localizado
- Resistencia vecinal a la vivienda social
- Participación social en políticas de vivienda
- Plan de Emergencia Habitacional y habilitación normativa

### 2.8.1. PERMANENCIA URBANA, EXCLUSIÓN TERRITORIAL Y ORIGEN DE LA ORGANIZACIÓN

La experiencia de la organización vecinal Por un Santiago Multicolor ejemplifica las prácticas de habitar la comuna de Santiago, evidenciando de qué manera vivir en áreas centrales implica una permanente incertidumbre para hogares de menores ingresos, los que resultan más vulnerables a la exclusión. El crecimiento familiar, el hacinamiento y la presión del mercado inmobiliario empujan sistemáticamente a las familias hacia la periferia, generando procesos de desarraigo y pérdida de redes sociales, comunitarias y laborales.

En este contexto surge el comité de vivienda Por un Santiago Multicolor, como respuesta tanto a las dificultades estructurales de acceso a suelo bien localizado como a prácticas de discriminación y estigmatización asociadas a la vivienda social en sectores centrales. La experiencia muestra que las barreras a la integración urbana no son solo económicas, sino también culturales y simbólicas, expresándose incluso en barrios de origen popular.

La oposición a proyectos de vivienda social se manifiesta mediante discursos asociados a inseguridad, deterioro barrial y pérdida de valor del entorno, los cuales operan como mecanismos de exclusión territorial. Estas narrativas buscan legitimar la segregación urbana y reforzar la idea de que los estratos populares no deben permanecer en la ciudad consolidada, aun cuando exista arraigo histórico. Desde esta perspectiva, el Comité emerge como una respuesta colectiva frente a un modelo urbano excluyente, que tensiona el derecho a la ciudad y a la permanencia urbana.

↓ **Imagen 15.** Reunión del comité Por un Santiago Multicolor



Fuente: Inclusión y participación para la gestión de suelo: la experiencia del comité de vivienda Por un Santiago Multicolor. Valeria Bustos 2026

## **2.8.2. CONFLICTO URBANO, DEBATE PÚBLICO Y VALIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL**

En 2016 se crea un proyecto de vivienda social en el barrio Matta- Diez de Julio, inicialmente aprobado por las instancias municipales y sectoriales correspondientes. Tras un cambio de administración comunal, se organiza un movimiento de oposición de parte de los vecinos residentes del sector que buscaba frenar el proyecto de viviendas sociales mediante argumentos asociados a seguridad y deterioro urbano.

Este conflicto adquiere visibilidad mediática, con un tratamiento centrado en la confrontación vecinal más que en el debate estructural sobre integración social y derecho a la vivienda. No obstante, esta visibilización obligó a diversas autoridades y referentes institucionales a pronunciarse públicamente, reafirmando la legitimidad y necesidad de la vivienda social en áreas centrales como condición para una ciudad más integrada y equitativa.

Estos respaldos técnicos y políticos cumplieron un rol relevante en la validación del proyecto y en el fortalecimiento organizacional del Comité, marcando un punto de inflexión que impulsa el paso desde una defensa reactiva hacia una estrategia proactiva de organización y gestión habitacional. La experiencia evidencia cómo los conflictos urbanos pueden transformarse en espacios de deliberación pública, donde se tensionan distintos modelos de ciudad.

## **2.8.3. ORGANIZACIÓN COMUNITARIA, GESTIÓN DE SUELO Y BÚSQUEDA DE VIABILIDAD HABITACIONAL**

Se destaca la gestión comunitaria como un aprendizaje colectivo en materias administrativas, legales y de representación, y que constituyen elementos centrales para incidir en la política habitacional desde la organización social, que se traduce en formalización jurídica, el fortalecimiento de su estructura interna y la participación sostenida en instancias institucionales.

Uno de los principales desafíos identificados es la gestión del suelo. La búsqueda de terrenos adecuados revela la inviabilidad de acceder a suelo bien localizado bajo las condiciones del mercado, incluso cuando existe disposición institucional para promover vivienda social en áreas centrales. Esta situación evidencia una brecha estructural entre los objetivos de integración urbana y los mecanismos efectivos de acceso al suelo.

En este marco, se exploran alternativas como el uso de terrenos fiscales, identificándose en un primer momento un predio de gran superficie de propiedad del Ministerio de Bienes Nacionales. Pese al desarrollo de propuestas y gestiones ante distintas administraciones, no se logra avanzar en la concreción de un proyecto de viviendas sociales para el Comité. Frente a ello, la organización

intensifica su articulación social y visibilización pública, construyendo una identidad colectiva que disputa el relato dominante sobre pobreza urbana y vivienda social, y que actúa como herramienta política para sostener la demanda de integración territorial.

#### **2.8.4. PLAN DE EMERGENCIA HABITACIONAL Y PROYECCIÓN DEL PROYECTO**

Dado que no fue posible obtener el terreno de fiscal, el Comité redefine su estrategia y avanza en la adquisición de suelo privado cercano a su barrio de origen, específicamente en la estación de metro Ñuble. Cabe destacar que el terreno fue factibilizado gracias a las herramientas de habilitación normativa del Plan de Emergencia Habitacional las que permitieron generar un proyecto de mayor densidad habitacional en un sector cuyas normas urbanísticas vigentes no lo permitían.

Se trató de un proceso de negociación complejo, con participación activa del Comité en la definición del valor de venta del terreno, que culmina con la firma de la compraventa de un predio en desuso, infravalorado por sus posibilidades de desarrollo otorgadas por las normas urbanísticas aplicables. Este hito permitió proyectar un conjunto habitacional para aproximadamente 400 familias, que contempla edificaciones de mediana altura insertas en un entorno urbano consolidado y bien conectado.

Esta experiencia es un proceso aún en desarrollo, cuyo cierre efectivo se alcanzará con la entrega definitiva de las viviendas. Desde una perspectiva institucional, el caso del comité Por un Santiago Multicolor se plantea como una experiencia relevante de articulación entre organización social, gestión de suelo e instrumentos de política pública, evidenciando la importancia de una participación sustantiva de la organización vecinal en la formulación e implementación de políticas habitacionales orientadas a la equidad, la integración territorial y la dignidad urbana.

↓ Imagen 16. Reunión del comité Por un Santiago Multicolor



Fuente: Inclusión y participación para la gestión de suelo: la experiencia del comité de vivienda Por un Santiago Multicolor. Valeria Bustos 2026

CAPÍTULO 3

# **Reflexiones finales de la mesa de diálogo**

Como cierre del seminario Perspectivas sobre suelo: oportunidad para ciudades compactas e inclusivas, se invitó a algunos expositores a participar de una mesa de diálogo para entregar sus apreciaciones finales sobre la instancia y a dar respuesta a preguntas del público. Participaron de la mesa: Pablo Contrucci, Secretario Ejecutivo de la COMICIVYT; Cristina Rojas del Lincoln Institute of Land Policy; Ivo Gasic de la Universidad Alberto Hurtado; y a Valeria Bustos Presidenta del comité de vivienda Por un Santiago Multicolor. La moderación del espacio estuvo a cargo de Carmín Rodríguez, arquitecta urbanista de la COMICIVYT.

El diálogo de cierre del seminario permitió consolidar una reflexión compartida sobre los límites y riesgos de la liberalización del uso del suelo como estrategia para enfrentar los problemas estructurales de acceso, precio y equidad urbana, reafirmando la necesidad de avanzar hacia políticas de gestión de suelo con un rol más activo de parte del sector público. Desde distintas perspectivas técnicas, académicas e institucionales, se coincidió en que la flexibilización normativa, lejos de generar una disminución sostenida en los precios del suelo, tiende a reforzar dinámicas especulativas, especialmente en áreas sin demanda efectiva o en suelos extra marginales. Estas dinámicas no necesariamente se traducen en un crecimiento urbano sostenible, ni en mejores condiciones de acceso y localización de proyectos de vivienda de interés público para los sectores que enfrentan mayores dificultades.

La discusión puso en evidencia que el valor del suelo responde fundamentalmente a factores estructurales de demanda, localización y valorización social acumulada, y que la normativa urbana cumple una función central en la regulación de externalidades territoriales, ambientales y sociales, por lo que su flexibilización, como objetivo de política pública, implicaría impactos relevantes en términos de coherencia y gobernanza institucional, así como en mejores condiciones de localización para grupos más vulnerables de la sociedad. En este marco, se subrayó la importancia de evitar la erosión de marcos regulatorios fundamentales, los que requieren ser fortalecidos a través de su articulación con principios de acción basados en la gestión proactiva del suelo, financiamiento urbano enfocado en disminuir el gasto público y propender a la implementación de la captura de plusvalías urbanas.

Las experiencias internacionales comparadas permitieron ampliar la mirada hacia instrumentos de planificación y gestión del suelo de larga data en otros países latinoamericanos, como los planes parciales, la asignación diferenciada de usos, la venta o transferencia onerosa de derechos de edificabilidad y los mecanismos de compensación urbanística y ambiental. Estas experiencias demuestran que es posible intervenir el mercado del suelo sin recurrir a una liberalización irrestricta, alineando las decisiones de uso y aprovechamiento del suelo con modelos y objetivos urbanos definidos a través de procesos participativos ampliados.

La perspectiva mostrada desde la experiencia de movimientos sociales y gestión de suelo con fines habitacionales, evidencia que los instrumentos de gestión adecuados, como la habilitación

normativa del Plan de Emergencia Habitacional, pueden ser utilizados para generar proyectos de integración social en áreas bien localizadas, generando propuestas de viviendas de interés público que aportan a disminuir la exclusión socio espacial. En este sentido, la discusión reforzó la relevancia de las políticas de integración social y de los marcos normativos que permiten capturar oportunidades de suelo bien ubicado para fines de interés público.

Finalmente, el cierre del seminario destacó que uno de los principales desafíos para avanzar en esta agenda en Chile es de carácter político y cultural: superar la concepción del suelo exclusivamente como un activo privado y avanzar hacia el reconocimiento de su función social y su condición de soporte material de la vida urbana y territorial. La mesa coincidió en que fortalecer la gestión de suelo es clave no solo para el acceso a la vivienda, sino también para la sostenibilidad fiscal, la eficiencia de la inversión pública y la capacidad del Estado de planificar e intervenir el territorio de manera oportuna y equitativa. En ese marco, el seminario y el trabajo impulsado desde COMICIVYT, se posicionan como aportes relevantes para instalar esta discusión en la agenda pública, visibilizar herramientas disponibles y abrir camino a avances graduales, pero sostenidos, para la construcción de ciudades más justas.



