

REPORTE N.4 | CÓMO DENSIFICAR: LA ARTICULACIÓN DE ACTORES COMO REQUISITO PARA LA LEGITIMIDAD

PROYECTO CIUDAD CON TODOS:

DIÁLOGO PARA UNA DENSIFICACIÓN EQUILIBRADA

Enero 2020

Un proyecto de

Centro UC
Políticas Públicas

ADI Asociación de
Desarrolladores
Inmobiliarios

Colaboran

**URBANISMO
SOCIAL**
El centro son las personas

OCUC
OBSERVATORIO
DE CIUDADES UC



Apoya



01

LA IMPORTANCIA DEL PROCESO: ¿CÓMO DENSIFICAR?

Hasta el momento, los reportes publicados por el proyecto Ciudad con Todos se han centrado en responder dos grandes preguntas: ¿Dónde densificar? y ¿Para quién densificar? Con esto se dejó pendiente una pregunta de primera importancia: ¿Cómo densificar?

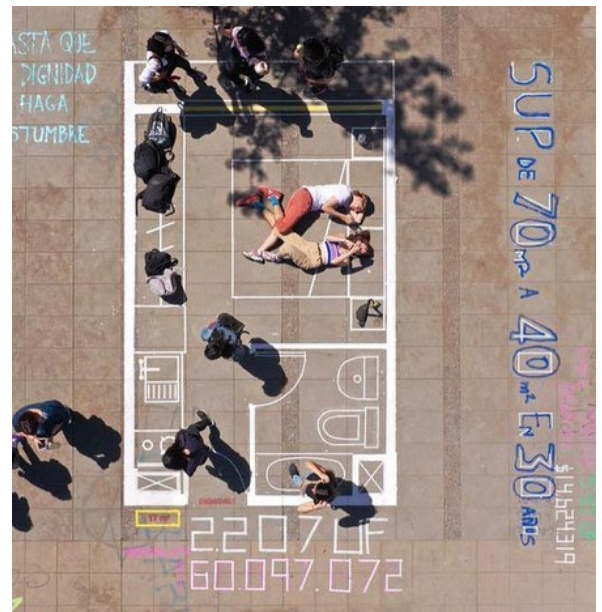
Los problemas de la ciudad, sin duda, son de carácter complejo, y no tienen una única respuesta¹. Hablar de cómo densificar es hablar de la morfología o forma de la densidad (abordado de manera parcial en el Anexo 1), pero también del **proceso**, que deriva en distintas posibilidades de materializar la densificación. Entendemos que la forma que toma la densidad es tan importante como el proceso con el que se diseña, construye y habita esa densidad.

Entendemos que resultados favorables, son producto de procesos bien ejecutados, que consideran y articulan de buena manera las distintas perspectivas que tienen los actores que participan de la ciudad, muy especialmente la de los ciudadanos. Por el contrario, un proceso mal ejecutado y no participativo, difícilmente derivará en una densificación equilibrada. En esa línea, el Centro de Políticas Públicas UC, en su reciente publicación “Políticas Públicas: el nuevo escenario” (2019), destaca algunas características del contexto actual, que desafían a la manera en que se construyen e implementan las políticas públicas. Entre éstas, destaca la necesidad de incorporar la visión y participación activa de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios otorgados por el Estado, de manera de tender no sólo hacia políticas públicas más eficientes y efectivas, sino también a la profundización de la democracia y a la construcción de mayores niveles de legitimidad.

Las demandas sociales actuales (incluida la vivienda a un precio asequible) y la pérdida de legitimidad del modelo de desarrollo, que no logra responder de forma satisfactoria a dichas demandas, hacen que sea urgente realizar un análisis crítico sobre la manera en que se ha densificado los últimos años². Un análisis en que se cuestionen los espacios de participación que se han abierto –o no– para la ciudadanía, el rol que ha cumplido el Estado como regulador y ejecutor, el marco en el que ha operado el mercado inmobiliario, y cuán conformes estamos con el resultado obtenido³, entre otras preguntas.

Nos centraremos en analizar la relación entre los principales actores que han participado de la densificación en nuestra ciudad, evidenciando la falta de consideración de algunos de ellos en los procesos de toma de decisión. Revisaremos algunos de los problemas de articulación existentes, lo que podría explicar –al menos en parte– la pérdida de legitimidad del proceso de densificación, y la falta de confianza sobre los agentes detrás de éste.

Ilustración 1: Intervención de un grupo de arquitectos independientes en el marco de las manifestaciones de octubre en Santiago. La instalación cuestiona las viviendas generadas por el proceso de densificación en Santiago, en términos de su precio y tamaño. También se critica el modelo de mercado que está detrás de su producción.



Fuente: Revista Artishock, 2019. Tomada de www.artishock-revista.com el 5/11/2019.

1 Un problema complejo o “wicked problem”, es un problema multicausal, que es comprendido de diferentes maneras y con distintos énfasis por los actores implicados, y que, por lo mismo, no tienen una solución única ni de fácil definición. Además, es dinámico, por lo que puede ir evolucionando mientras se intenta abordarlo (Australian Public Service Commission, 2007; Head, 2008).

2 Por ejemplo, en el reporte 2 veíamos que el 75,4% de la oferta inmobiliaria tenía un precio que apuntaba a los cuatro primeros deciles de ingresos.

3 En las manifestaciones de los últimos días se ha tocado el tema de la vivienda, no solo respecto del precio y de lo poco abordable que es para un presupuesto familiar, sino también por la calidad del producto generado. La Ilustración 1 muestra una intervención que da cuenta del descontento con los llamados “nanodepartamentos”.

02

EL PROCESO DE DENSIFICACIÓN Y LA ARTICULACIÓN COMO REQUISITO

Según la OCDE⁴, contar con procesos justos es tan importante para los ciudadanos como el resultado de estos. La misma idea es recogida por la experiencia 100 chilenos del Centro de Políticas Públicas UC⁵ donde se menciona que “la confianza no sólo resulta del qué recibo sino que también incide el cómo lo recibo”.

Consideramos que la densificación va a tener la forma correcta en la medida que el proceso del que derive sea el correcto. Esto es, que considere en su planificación, ejecución y puesta en marcha a los distintos actores, incluyendo quienes necesitan de esa densidad y quienes recibirán esa densidad.

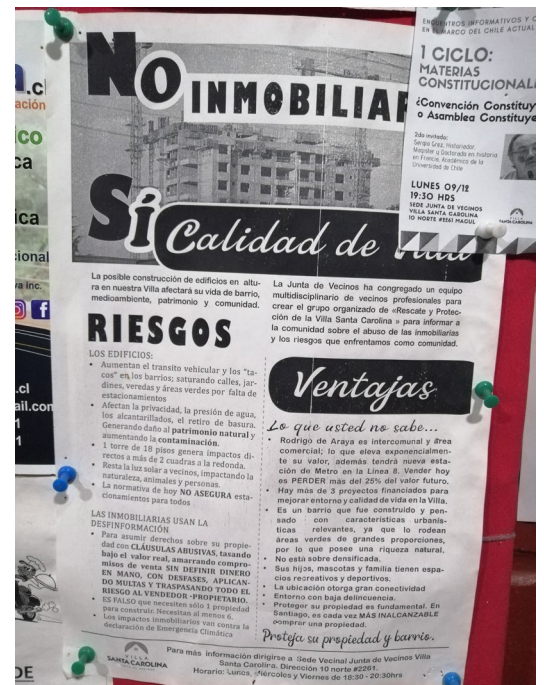
En cada una de las etapas que conforman el proceso de densificación (planificación y diseño, ejecución del proyecto, puesta en marcha, habitación, evaluación) deben interactuar varios actores. Para efectos de este reporte, nos enfocaremos en tres de los más relevantes: ciudadanía, municipios e inmobiliarias⁶.

Para avanzar hacia una densificación equilibrada, es fundamental que el proceso asegure una mejor articulación entre estos tres actores ya que, sólo así, dicha densificación responderá a las necesidades y visiones de los distintos intereses y necesidades involucradas.

Dentro del proyecto Ciudad con Todos, estimamos que cuando estos tres actores trabajan de manera articulada, se pueden conseguir procesos de densificación que sean más favorables para la ciudad. Esto es, cuando tanto la ciudadanía como el municipio y las inmobiliarias son capaces de alinear sus intereses y trabajar en conjunto el diseño, la implementación y habitación de los desarrollos.

“El poder de toma de decisiones, incluyendo el ámbito de la ciudad, estará cada vez más desconcentrado. Esto es positivo, pero obliga a buscar nuevos mecanismos de diálogo y articulación, que consideren y den voz a cada uno de los actores”. Pía Mora, Coordinadora del proyecto.

Ilustración 2: Cartel publicado en la Villa Santa Carolina de Maquil, en el que llaman a cuidar su barrio de los edificios desarrollados por inmobiliarias. Señalan diversos efectos negativos que trae consigo la densificación. Un ejemplo que grafica la falta de confianza en los procesos de densificación.



Fuente: Mario Valdivia.

4 Trust and Public Policy: How better governance can help rebuild public trust, 2017

5 Más información en <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/otras-publicaciones/100-chilenos-una-experiencia-para-volver-a-confiar/>

6 Existen muchos otros actores que participan de los procesos, como el Gobierno central, Gobiernos Regionales o la academia. En esta oportunidad, se resume el mapa de actores para simplificar los análisis y mensajes que se quieren transmitir a través de este reporte. Esto, de ninguna manera, implica desconocer el importante rol que posee la planificación urbana más allá del nivel local.

RENOVACIÓN DEL NÚCLEO OCHAGAVÍA: UN BUEN EJEMPLO DE ARTICULACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO, LA CIUDADANÍA Y EL SECTOR PRIVADO

El edificio Nucleo Ochagavía, en la comuna de Pedro Aguirre Cerda logró revivir la construcción del que sería el hospital más grande de Latinoamérica, abandonada desde 1973.

La manera en que se gestó e implementó su renovación lo convierten en un buen ejemplo de articulación entre el municipio, la ciudadanía y el sector privado.

Esta articulación, impulsada por la Fundación Urbanismo Social, logró la creación de un proyecto que comprendiera la importancia de abordar simultáneamente la transformación física y social de este proyecto, la participación ciudadana y la gestión institucional con alianzas estratégicas.

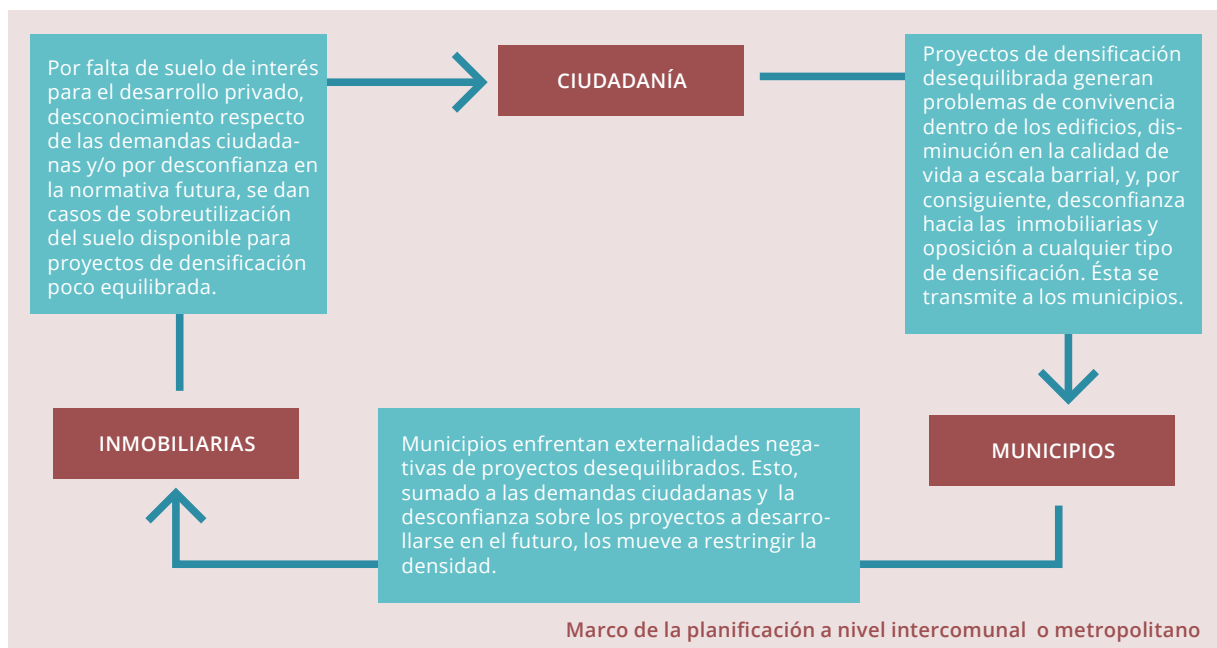
Más información del proyecto en <https://urbanismosocial.cl/nucleo-ochagavia/>



La pérdida de legitimidad del modelo con el que se ha densificado nos indica que la relación articulada de estos actores no se da siempre de manera favorable. Esto es lo que ha generado que el tema de la densificación urbana no sea vista, con justa razón, como algo positivo por parte de quienes tienen que vivirla. La desarticulación de los actores termina por generar círculos viciosos (ver Diagrama 1) que llevan a resultados desfavorables que no responden a las necesidades del territorio como, por ejemplo, casos de hiperdensificación.



Diagrama 1: Círculo vicioso de la densificación



Fuente: elaboración propia.

Nota: el ciclo que se presenta responde a un contexto de zonas donde existe interés inmobiliario, que se da sólo en una parte de la ciudad. Otras zonas presentan problemas distintos, como la falta de inversión. Además, muestra la posibilidad de desarrollo por medio de inmobiliarias, sin considerar otros posibles desarrolladores (corporaciones municipales, el SERVIU, o bien actores del tercer sector, que en el futuro debieran adquirir mayor relevancia).

El círculo vicioso presentado muestra que la oposición a la densificación por parte de la ciudadanía tiene su origen en la aparición de proyectos de densificación desequilibrada, que no muestran los beneficios que podría traer este proceso. Este disgusto se transmite a los municipios, que terminan por restringir la densificación en las comunas. Esto hace que el suelo para construir sea limitado, y que los desarrolladores busquen aprovecharlo, muchas veces sobreexplotándolo con densificación desequilibrada. Esto reafirma el descontento de la ciudadanía hacia la densificación, manteniendo el ciclo vicioso.



La interacción entre estos actores, es un tema que afecta a parte importante de la ciudad. Asumiendo que la construcción de edificios podría tener algún tipo de efecto en un **radio de 300 metros** a su alrededor, se pudo calcular que: el **32,6%** de las propiedades habitacionales del Gran Santiago está ubicada dentro del área de influencia de algún proyecto que estuvo en construcción el año 2018 o que fue aprobado ese año. Si se estima una población promedio por hogar de 3,1 personas, el total de habitantes afectados sería de **2.164.361**.

03

LA FALTA DE ARTICULACIÓN: LA FUENTE DEL PROBLEMA

En esta sección haremos un análisis más detallado de las relaciones que existen entre cada par de los actores presentados en el Diagrama 1 (ciudadano, municipio e inmobiliaria), evidenciando ejemplos concretos de desarticulación, y alguno de sus efectos.

a) Relación entre el ciudadano y el municipio

Según el Artículo 1 de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, éstas tienen la “finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación” en el progreso de la comuna. Con esto, serían los gobiernos locales los responsables de asegurar la participación de la ciudadanía en los procesos de desarrollo urbano que se dan a escala local.

Por lo general, los procesos de participación no permiten articular los intereses de los distintos actores, lo que podría derivar en el desarrollo de proyectos no coherentes con su territorio, los cuales muchas veces terminan afectando la calidad de vida urbana de los barrios.

A continuación se presentan las principales limitaciones identificadas de los procesos de participación, los que dificultan la relación entre el municipio y la ciudadanía:



NO HAY PARTICIPACIÓN A ESCALA DE PROYECTO NI CONSTRUCCIÓN DE LA VISIÓN DE CIUDAD

La mayoría de los procesos de participación que se desarrollan están enfocados en el desarrollo de instrumentos de planificación territorial (PRC, planes seccionales, etc.), y no a una escala de proyectos urbanos concretos.⁷ Al mismo tiempo, no existen instancias de participación para orientar el desarrollo de la ciudad bajo una mirada integral y estratégica. En ciudades tales como Copenhague, Estocolmo o Helsinki, esto se consigna en un "Plan de Ciudad", que es una imagen objetivo compartida por actores públicos, privados y de la sociedad civil, que orienta tanto la normativa urbana como la inversión pública en el largo plazo.



PARTICIPACIÓN DESCOORDINADA

Existen de manera paralela diversas instancias de participación, de unidades municipales o programas estatales, que intervienen en un mismo territorio sin una coordinación integral.

En la consulta pública ciudadana realizada por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana para la elaboración de un documento de propuestas⁸, se menciona que "es necesario generar mayor articulación de las distintas actividades relacionadas a la participación ciudadana en los territorios".



FALTA DE ESTÁNDARES PARA LA PARTICIPACIÓN

La forma en que se desarrollan los procesos de participación está sujeta a la voluntad o las capacidades (económicas y de recursos humanos) de cada organismo. Se hace evidente la falta de definición de estándares o criterios básicos que guíen y faciliten su aplicación (¿quién lidera las instancias? ¿cómo se financian? ¿qué mínimos hay que cumplir?). Al respecto, la Política Nacional de Desarrollo Urbano menciona la necesidad de "establecer normas sobre participación cuyo cumplimiento sea condición para la toma de decisiones" y fijar requisitos para la formulación de IPTs en términos de la difusión o publicidad de los procesos y de la participación que debe haber a los ciudadanos". Estos desafíos están aún pendientes.



PARTICIPACIÓN SÓLO INFORMATIVA Y TARDÍA

En la mayoría de los casos, la participación que se da a escala local es de un nivel informativo, a lo más consultivo, mas no resolutivo. A su vez, las instancias suelen ser tardías, en donde las principales decisiones del proyecto (ubicación, diseño, tecnología, entre otras) ya han sido establecidas.

Se hizo una revisión de 19 herramientas de planificación (planes, políticas e IPTs), sólo 13 están obligados a considerar procesos de participación. De éstos, sólo uno (plebiscito comunal) tiene resultado vinculante. A la fecha este mecanismo se ha utilizado solo 5 veces. Ahora bien, más allá de ser o no vinculante, parece clave enriquecer los procesos de deliberación ciudadana, previa toma de decisiones.

Fuente: Fundación Urbanismo Social y Centro de Políticas Públicas UC, 2020.

La combinación de estas cuatro limitaciones genera que la relación entre ciudadanos y municipios sea fragmentada y que finalmente no se aprovechen los beneficios que derivarían de una relación articulada.

7 Las principales normativas que regulan la participación ciudadana en el desarrollo urbano se enfocan en la escala de planificación urbana, y no a escala de proyectos. Éstas son: Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y Ley Sobre Transparencia del Mercado de Suelo. Los decretos de los programas de vivienda (DS 18, 19, 49, 116) son la excepción.

8 "Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública", Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017.

b) Relación entre el municipio y las inmobiliarias

El Estado, principalmente a través del municipio, es el encargado de planificar lo que se construye en su territorio por medio de la regulación. Las inmobiliarias por su lado, son uno de los actores que ejecutan lo que el municipio planificó. Esta relación no ocurre siempre de manera articulada.

En primer lugar, vemos que en el Gran Santiago existe un déficit de planificación que se hace evidente en la cantidad de Planes Reguladores Comunales no vigentes. Según el Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano (INE, 2019), el 42,5% de los municipios del Gran Santiago no cuenta con un Plan Regulador actualizado. Comunas con alto desarrollo urbano, como Estación Central, están incluidas en esta lista.

Al margen de este déficit, hay casos en que, aun existiendo un Plan Regulador, lo que el municipio planifica no es lo que finalmente el desarrollador ejecuta. Se identifican dos casos: (i) cuando el desarrollador construye más o más rápido de lo que el municipio esperaba y (ii) cuando el municipio no logra que el desarrollador construya lo que se ha planificado.

“

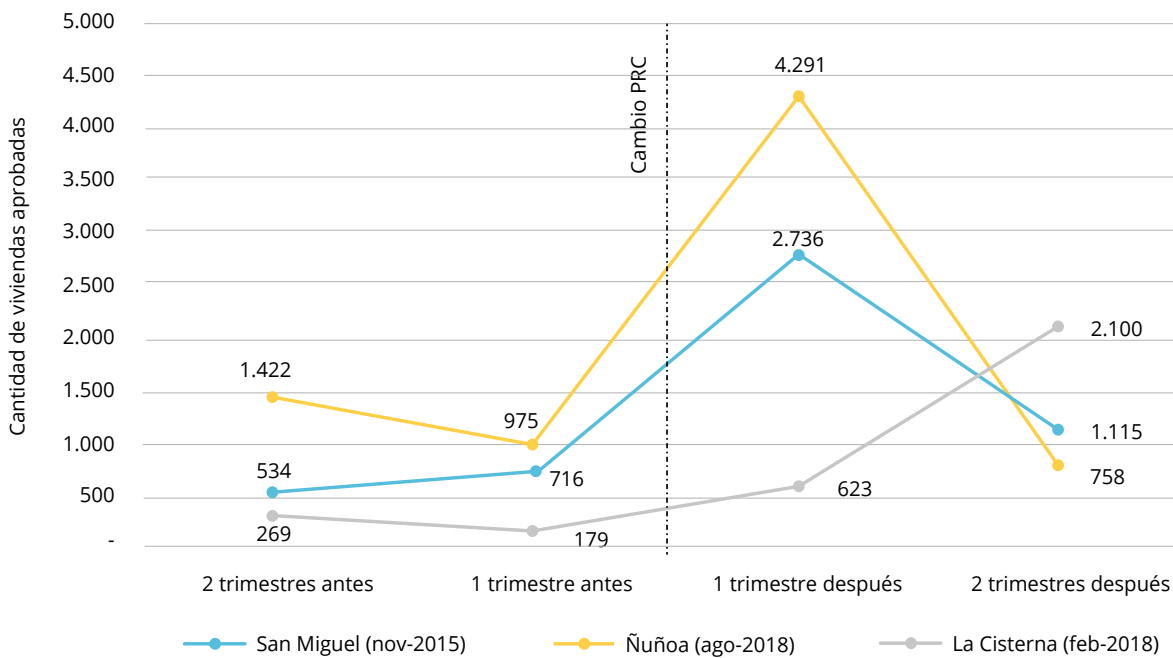
“La falta de atribuciones para mediar ante las inmobiliarias parece ser el principal problema para los municipios. El plan regulador da un marco general sobre las condiciones mínimas en las que un proyecto se desarrollará. La calidad de éste, cómo se emplazará, de qué manera aportará al barrio, cómo se integrará a otros proyectos públicos o privados, quedan en manos de la discrecionalidad y del poder de gestión de los alcaldes y de sus equipos profesionales, que en una suerte de negociación “amistosa” pueden obtener aportes, compromisos y mejoras en los barrios. Esta relación es cuestionable y su efectividad dependerá de qué tan rentable sea el proyecto. Es por esto que se requiere de nuevas facultades para los municipios, exigiendo participaciones ciudadanas tempranas donde los ciudadanos, a través de sus representantes, puedan informarse y a la vez establecer condiciones a los proyectos”. Gonzalo Durán, Alcalde de Independencia.

”



En el primer caso se da una paradoja ya que, por ejemplo, en tres comunas donde se cambió el Plan Regulador para reducir la cantidad de proyectos, las unidades aprobadas aumentaron debido al desfase que se produce entre el momento que se aprueba el cambio y que éste entra en vigencia, lo que es aprovechado por los desarrolladores. Es decir, casos en que el municipio, por medio de una modificación al PRC busca frenar o reducir el desarrollo inmobiliario, pero que en la práctica ocurre lo contrario (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Unidades de viviendas aprobadas antes y después de un cambio al PRC.



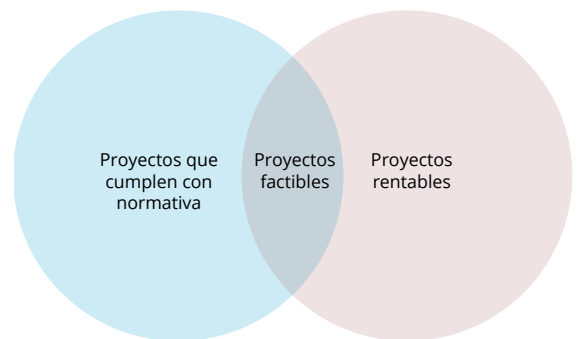
Fuente: TOCTOC.com para el proyecto Ciudad con Todos, 2019

En casos como el de Ñuñoa (agosto 2018), la cantidad de viviendas aprobadas el trimestre posterior al cambio del PRC se cuadruplicó. En San Miguel (noviembre 2015) y La Cisterna (febrero 2018) se triplicó.

Lo que se muestra es evidencia de que lo que el municipio planifica para el territorio, algunas veces no coincide con lo que finalmente se plasma en el territorio. En estos casos concretos, la decisión de reducir la densificación termina con el resultado inverso. Esto genera incerteza para el municipio, pero por sobre todo para los ciudadanos. Es difícil comprender que al año siguiente de un cambio al Plan Regulador se sigan comenzando obras que responden a una normativa ya no vigente.

También existe el caso opuesto. Debido a que la construcción de viviendas está sujeta, en gran parte, al interés privado, aun cuando un Plan Regulador Comunal permita el desarrollo de proyectos en densidad, si el proyecto no es rentable para la inmobiliaria (por sus características, ubicación, restricciones) difícilmente será construido.

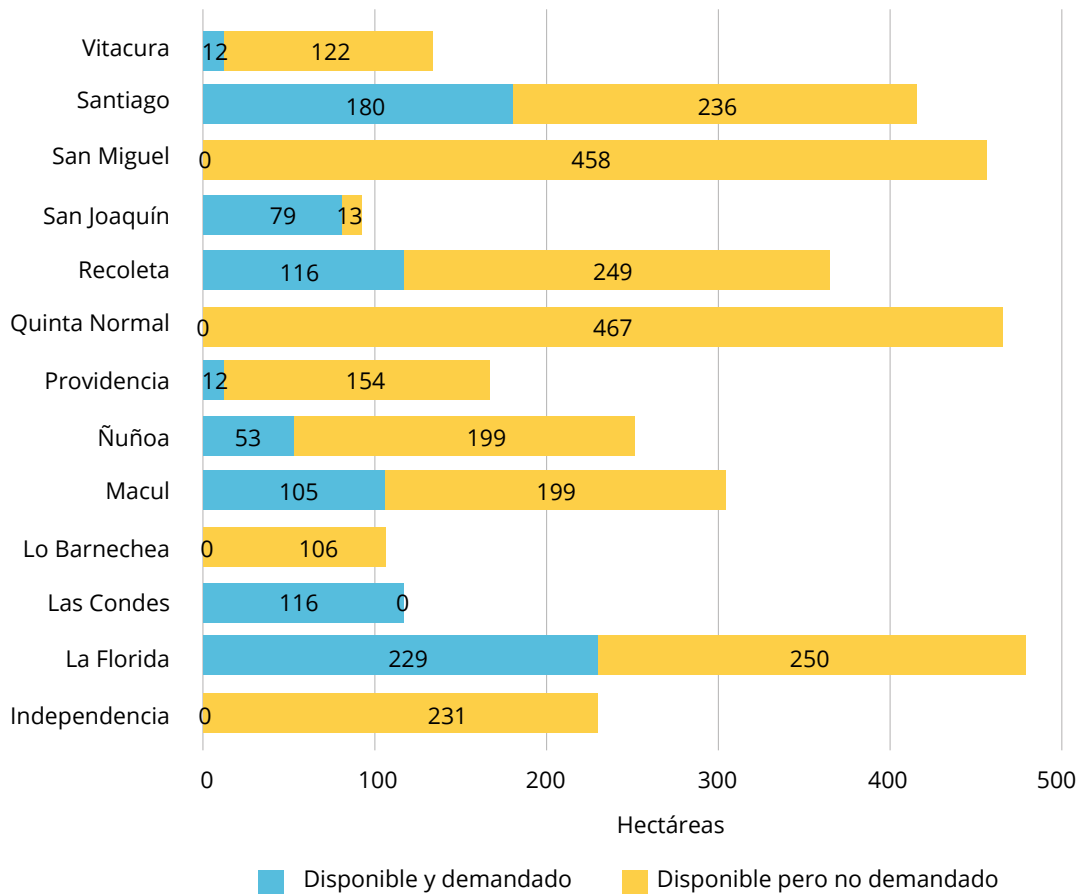
Diagrama 2: Proyectos factibles desde la perspectiva inmobiliaria



Fuente: elaboración propia.

Para ejemplificar esto, se muestra un análisis del suelo disponible, realizado por TOCTOC.com, que determinó cuánto suelo de 13 comunas céntricas de Santiago cuenta con normativa para la construcción de edificios de al menos 4 pisos. El estudio indicó que hay 3.405 hectáreas que cumplen con esta condición. Luego, se realizó un segundo análisis para ver cuánto de este suelo sería de interés inmobiliario. Para esto se revisó el tipo de proyecto que se ha construido en los últimos años, y se calculó cuánto del suelo disponible permitiría la construcción de edificios similares a lo que la industria ha construido en las comunas. Después de este segundo ejercicio, la superficie se redujo a 886 hectáreas. Es decir, hay 2.519 hectáreas que, si bien permiten la construcción de edificios de al menos 4 pisos, difícilmente serán desarrollados. De esta forma se cumple lo que se muestra en el Diagrama 2, donde los proyectos factibles desde la perspectiva inmobiliaria son solo una fracción de los permitidos por la normativa.

Gráfico 2: Suelo disponible y demandado por comuna (hectáreas)



Fuente: elaboración propia en base a TOCTOC.com

Nota: se consideró como suelo demandado el que tiene una normativa que permite construir con una altura mayor a la altura promedio de los proyectos en oferta en la comuna. El suelo disponible pero no demandado es el que se puede construir en densidad (más de 4 pisos), pero menos que la altura promedio de los proyectos en oferta.

Es importante mencionar que no se espera que todo el suelo disponible deba ser suelo demandado por la industria inmobiliaria. Hay casos en que debe ser el Estado u otro actor sin fin de lucro el que invierta (sin la restricción de rentabilidad privada), u otros en que el municipio, consciente en que lo regulado no cuenta hoy con atractivo para la inversión inmobiliaria, esté dispuesto a esperar unos años a que los desarrolladores se interesen por estos proyectos⁹.

En los casos en que se espera la llegada de inversión inmobiliaria, es necesario que quien regule considere las lógicas por las que se rigen quienes finalmente implementarán la visión del territorio que se intenta plasmar.

Al considerar las rentabilidades que tendrían los proyectos sobre el territorio regulado, el municipio podría evitar dos escenarios no deseados:

- Escenario 1: Planes reguladores que restringen todo tipo de inversión en algunas zonas.
- Escenario 2: Planificación que permite densidad, pero que desaprovecha la posibilidad de aumentar exigencias a inmobiliarios en zonas en que los proyectos serían muy rentables.

Una buena articulación entre el municipio y el desarrollador inmobiliario permitiría dos efectos. En primer lugar, si se pretende densificar un sector de la comuna, el municipio podría crear normativas que hagan que los proyectos sean factibles, es decir, donde exista interés por desarrollarlos (dando solución al escenario 1)¹⁰. En segundo lugar, permitiría al municipio aprovechar la rentabilidad del proyecto y capturarla en beneficio del territorio (solución al escenario 2). Esto, debido a que, densidades mayores a la mínima esperada por inmobiliarios, dan rentabilidades mayores a la esperada por los proyectos. Esto abre la posibilidad al municipio de exigir contraprestaciones al desarrollador, sin hacer que la rentabilidad baje de la mínima esperada, manteniendo la factibilidad de los proyectos.



“El principal objetivo del proyecto “Cuidad con Todos: Dialogo para una Densificación Equilibrada” fue contribuir a la conversación pública sobre el proceso de densificación que ha experimentado la ciudad de Santiago durante los últimos años. A través de evidencia objetiva y confiable, se buscó generar diálogos y nuevos consensos con los diferentes stakeholders que protagonizan el desarrollo de la región metropolitana”. Mauricio Varela, Presidente de la ADI.



9 Un caso interesante es el de Independencia. El año 2014, con el cambio de Plan Regulador, se disminuyó la densidad permitida en algunas zonas, con lo que la cantidad de permisos de construcción se redujo de manera importante durante los siguientes años. Sin embargo, años después, volvieron a ingresar proyectos a la comuna, con las mismas condiciones que antes no eran atractivas para los desarrolladores.

10 Mientras mayor sea la densidad permitida por la normativa, la rentabilidad aumenta. Se puede hablar entonces que sobre cierta densidad los proyectos cuentan con interés inmobiliario para ser desarrollados.

Al mismo tiempo que se buscan soluciones a estos dos escenarios, debiera avanzarse en incentivar la entrada de nuevos actores que puedan desarrollar proyectos y barrios bajo un interés social –por ejemplo, corporaciones municipales, el SERVIU, o bien actores del tercer sector-. Esto permitiría al Estado plasmar una visión de ciudad que sea rentable desde el punto de vista social, aun cuando no cumpla con criterios de rentabilidad privada. Con esto, en casos que el suelo disponible no sea demandado, el municipio tiene dos opciones: ajustar su planificación, de modo de hacer que su comuna sea más atractiva para la inversión privada (considerando los escenarios 1 y 2), o bien desarrollar ese suelo directamente, o a través de otros actores.

PROYECTO DE DENSIFICACIÓN MEDIA EN LOTES 9X18. EJEMPLO DE LA INCORPORACIÓN DE NUEVOS ACTORES

El desarrollo de proyectos de densidad media en lotes 9x18 no ha sido atractivo para el mercado inmobiliario. Sin embargo, otros actores han desarrollado proyectos exitosos. En la foto, un proyecto de la constructora Consolida que contó con el apoyo del municipio de Peñalolén, que es un ejemplo de cómo otros actores pueden sumarse entregando soluciones a la vivienda.

Fuente: Constructora Consolida, 2019



c) Relación entre los ciudadanos e inmobiliarias

La desarticulación de actores tiene como resultado que la densificación no cumpla con lo que la ciudadanía espera de ella. De las relaciones que se mencionan en el Diagrama 1, probablemente la relación más fragmentada es la que existe entre inmobiliarias y ciudadanos.

En el hito social realizado por el proyecto Ciudad con Todos el mes de enero¹¹, se consultó a más de 250 personas cómo sería la ciudad en la que querían vivir. Los resultados fueron diversos, pero predominaban comentarios a favor de los espacios públicos, las áreas verdes, de vivir en una ciudad diseñada para el peatón y con distancias más abordables en medios de transporte como la bicicleta. Atributos que están relacionados, al menos de manera indirecta, con la densificación.



Fuente: Rodrigo Merino, 2019.

11 El Hito Social del proyecto Ciudad con Todos consistió en una intervención en el paseo Bandera, en la comuna de Santiago, realizado en enero de 2019. Se instalaron fotos de distintas realidades de la ciudad y se invitó a las personas a escribir en una pizarra respuestas acerca de la ciudad en la que querían vivir. Más información en el siguiente link (https://ciudadcontodos.cl/noticias_puc/ciudad-con-todos-dialogo-para-una-densificacion-equilibrada-realiza-intervencion-urbana-en-pleno-centro-de-santiago/)

Si bien, la densificación posibilita la obtención de los atributos positivos mencionados por los participantes del hito social (más áreas verdes, ciudades caminables), en la práctica estos fenómenos (densificación y beneficios asociados a ésta) no han estado siempre de la mano. Se puede suponer entonces que la oposición de la ciudadanía no es a la densificación, sino a la forma en que se ha llevado a cabo esta densificación.

En Chile, la desconfianza hacia las empresas privadas (incluidas las inmobiliarias) es transversal. Según la encuesta Bicentenario (2019)¹², solo el 10% del país confía mucho o bastante en las empresas. En la experiencia “100 chilenos” (2017)¹³ se profundizó en esta desconfianza hacia instituciones privadas, intentando encontrar sus causas.

Entre los hallazgos se encuentra la percepción de que estas empresas buscarían sólo el beneficio individual, olvidándose de su rol social. Por otro lado, si bien se valora la competencia técnica del sector privado por sobre el sector público, y siendo ésta una de las razones para confiar, se menciona que esta confianza se ve muy deteriorada cuando el producto o servicio entregado por la empresa es deficitario.

Esto no sería solo por el rechazo a la densificación, sino más bien a la forma en que se ha ejecutado esta densificación. La disconformidad con el producto ofrecido (hiperdensificación, tamaño de las viviendas), sumando a la lógica de mercado en el que está inmerso (que lleva a cuestionarse las rentabilidades del negocio) y la falta de participación en las instancias de diseño o planificación de la densidad también serían detonantes de la fragmentación de estos actores.

El desafío está en aparejar la densificación con los efectos positivos que ésta puede permitir, algunos de los cuales surgieron en el hito social recién mencionado (más espacios públicos, áreas verdes, entre otros). Aquí se evidencia la necesidad de articulación de actores, para entender qué beneficios potenciar, además de una necesidad de mejor planificación que entregue herramientas que permitan exigir que la densificación vaya siempre acompañada de los beneficios que ésta permite y que responda a las necesidades de los ciudadanos que ya viven en el sector.

Con respecto a la manera en que se insertan las inmobiliarias en el territorio, se presenta en el Anexo 2 un cuadro que resume buenas prácticas para las distintas etapas de esta inserción (planificación y diseño, ejecución del proyecto, puesta en marcha y habitación). Estas recomendaciones van en la línea de mejorar los canales de comunicación con la comunidad, de comprender y hacerse cargo de los contextos en los que se inserta el proyecto y preocuparse de la vida en comunidad que éste se desarrollará en este.



“Independiente de los avances que se den en términos de equipamiento e infraestructura urbana, si estos no son desarrollados con y desde las comunidades, dichas inversiones no serán sostenibles en el tiempo. En los tiempos actuales urge darle una mayor legitimidad a los proyectos y transformaciones urbanas, la cual se logra con una mayor inversión social”. Camila Ramírez, Directora Gestión Urbana, Fundación Urbanismo Social.



11 El Hito Social del proyecto Ciudad con Todos consistió en una intervención en el paseo Bandera, en la comuna de Santiago, realizado en enero de 2019. Se instalaron fotos de distintas realidades de la ciudad y se invitó a las personas a escribir en una pizarra respuestas acerca de la ciudad en la que querían vivir. Más información en el siguiente link (https://ciudadcontodos.cl/noticias_puc/ciudad-con-todos-dialogo-para-una-densificacion-equilibrada-realiza-intervencion-urbana-en-pleno-centro-de-santiago/)

12 Más información en www.encuestabicentenario.uc.cl

13 Más información en <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/otras-publicaciones/100-chilenos-una-experiencia-para-volver-a-confiar/>

04

UN PROBLEMA DE ESCALA METROPOLITANA

Se presentaron distintos ejemplos de cómo la relación entre los actores que forman parte del ciclo vicioso que se muestra en el Diagrama 1 no está debidamente articulada. Cuando vemos la ciudad de Santiago, notamos que este no es un ciclo cerrado. La ciudad está conformada por varias comunas, y lo que pase en una de éstas, afectará a las vecinas. Por ejemplo, cuando un municipio restringe la posibilidad de construir en densidad, es muy probable que la respuesta de los inmobiliarios no se de en la misma comuna, si no que en comunas vecinas que aún no han restringido la densidad, pudiendo dar inicio a un nuevo ciclo en los alrededores.

Al revisar los permisos de construcción y la cantidad de viviendas que se aprobaron en el periodo 2014-2015 en cada comuna, se ve que, al mismo tiempo que comunas tienen disminuciones importantes en la cantidad de viviendas aprobadas, las comunas vecinas tienen aumentos significativos.

Para graficar esta interrelación, se hizo un ejercicio en el que se construyó un modelo¹⁴ para 20 comunas¹⁵ céntricas del Gran Santiago, con el que se calculó la cantidad de viviendas que se habrían “traspasado”¹⁶ de una comuna a otra entre los años 2014 y 2015, bajo la hipótesis de que la oferta total de la ciudad es relativamente constante, y que lo que realmente ocurre es que lo que se deja de construir en un lado (por restricciones en el suelo u otro efecto), se comienza a construir en otro. Así, se asume que la ciudad y cada una de sus comunas actúan como un sistema de vasos comunicantes (ver Mapa 1).

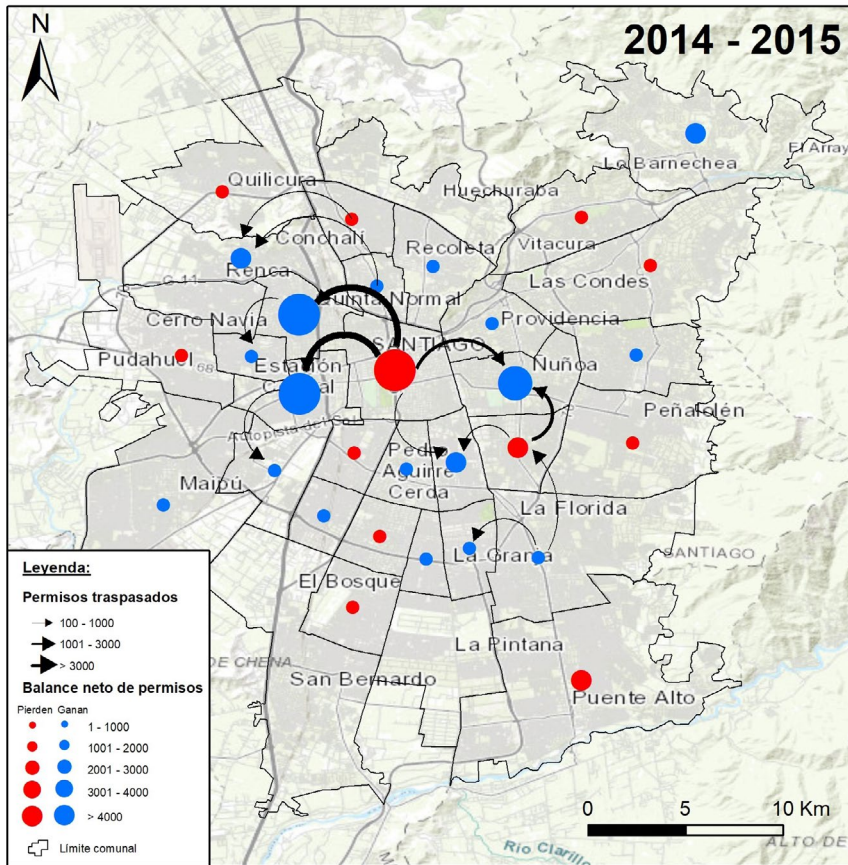
14 El modelo construido busca una solución óptima para el traspaso de viviendas entre comunas vecinas, tal que para cada una de las comunas se cumpliera con la ecuación: {Viviendas año 1} = {Viviendas año 0} * {crecimiento promedio de viviendas en las 20 comunas} + {suma de viviendas recibidas de comunas vecinas} - {suma de viviendas entregadas a viviendas vecinas}. El modelo encontró una solución óptima para cada año, tal que el error total fuera mínimo.

15 Las comunas que se incorporaron a este modelo son: Cerrillos, Conchalí, Estación Central, Independencia, La Cisterna, La Florida, La Granja, Lo Espejo, Lo Prado, Macul, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Providencia, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Joaquín, San Miguel, San Ramón y Santiago.

16 Se habla de viviendas traspasadas, aun cuando no se tiene la trazabilidad de cada una de estas. Es imposible conocer donde se habría construido una vivienda en un escenario distinto al del cambio del PRC, pero el modelo asume que si se redujo la aprobación de viviendas en una comuna al mismo tiempo que aumentó en otra vecina, es porque hubo un traspaso.

El mapa muestra la variación de la cantidad de viviendas aprobadas para los años 2014-2015 en círculos de distinto tamaño y color según si hubo aumento o disminución. En casos que exista una disminución, se muestra una flecha indicando cuántas y hacia donde se habrían “traspasado” esas viviendas, y en caso contrario, de donde habrían provenido las viviendas.

Mapa 1: Cantidad de viviendas en permisos aprobados que serían “traspasadas” entre comunas entre años 2014 y 2015



Fuente: elaboración propia



A modo de ejemplo, se pueden ver casos como el de la comuna de Santiago. Si se hubiese mantenido el crecimiento promedio en cantidad de viviendas aprobadas que se vio para las 20 comunas entre 2014 y 2015 (22,3%), el año 2015 en esta comuna se debieran haber aprobado 13.916 viviendas; sin embargo, se aprobaron 4.720 (probablemente debido a la modificación del PRC de enero del 2014 y a la modificación de octubre del 2015). Al mismo tiempo, las comunas de Estación Central, Quinta Normal y Ñuñoa (vecinas de Santiago) tuvieron aumentos significativos en la cantidad de viviendas aprobadas (4.300, 4.022 y 3.345, respectivamente). El modelo estima entonces que podría haber habido un traspaso desde Santiago a estas comunas vecinas de 3.124, 4.064 y 1.144 viviendas, respectivamente (que es coherente con el aumento de viviendas de estas comunas).

Esto intenta mostrar que la ciudad no es un conjunto de sistemas cerrados (comunas), sino que todos estos sistemas están interconectados. La consecuencia de esto es que, aun cuando la planificación del territorio se regula desde lo comunal, su impacto es intercomunal. Dicho de otra manera, lo que hace una comuna afecta a las comunas vecinas.

EJEMPLO DE DENSIFICACIÓN DESEQUILIBRADA EN ESTACIÓN CENTRAL

De la misma manera que se mostró que lo que decide un municipio en términos de regulación del suelo influye en lo que ocurre en las comunas adyacentes, sabemos que las decisiones que toman algunas inmobiliarias en el tipo de proyecto a desarrollar influye en la percepción general que se tiene de la densificación, independiente del territorio. Así, los casos que se han visto de densificación desequilibrada en algunas comunas de Santiago tienen un efecto en la percepción que tienen los ciudadanos del resto de la ciudad respecto de la densificación, obligando que la búsqueda de legitimidad de la industria inmobiliaria sea vista como una tarea conjunta de todos los desarrolladores.

Fuente fotografía: Rodrigo Merino, 2019.



04

REFLEXIONES FINALES

La legitimidad como requisito para llevar a cabo un proceso de densificación que sea equilibrado.

En la introducción de este documento se hizo referencia a una reciente intervención en el espacio público, que cuestiona los pequeñísimos y caros departamentos que se han construido recientemente en varias comunas céntricas de Santiago. El ejercicio puede comprenderse como una crítica hacia los resultados materiales del proceso de densificación ocurrido en nuestra ciudad, pero también hacia el proceso que los ha originado, el que ha excluido la participación de las comunidades y los territorios que se ven afectados por éste. En la medida en que la ciudadanía se ve privada de manifestar su visión respecto a la ciudad que desean habitar, y también de manifestarse en relación a los mecanismos disponibles para lograr que dicha visión se materialice, la densificación pierde legitimidad.

Tal como la legitimidad del modelo de desarrollo del país se ha puesto en duda, la manera de generar viviendas y de construir la ciudad también ha sido cuestionada. Por eso, se requiere abordar la legitimidad como una condición necesaria de la densificación, y no sólo como algo deseable.

Más y mejor articulación entre actores diversos.

Para conseguir legitimidad se debe comenzar por favorecer la articulación de actores. Dar espacios para la participación a quienes no han sido considerados, generar espacios de diálogo y de co-creación de la ciudad, y estar dispuestos a buscar acuerdos y soluciones en búsqueda de una densificación que beneficie equitativamente a todos. En este reporte, vimos algunos espacios de mejora para lograr una comunicación e intercambio más fluidos entre tres de los principales agentes implicados en la densificación: sector privado, municipios y ciudadanía.

Con respecto a la relación entre gobierno local y comunidad, se evidenciaron las limitaciones de los espacios de participación existentes, siendo necesario avanzar en su implementación a distintas escalas y con estándares de calidad, coordinación, profundidad y oportunidad. En ese sentido, se ve como necesario revisar críticamente las instancias de participación actuales (dando orientaciones y apoyo a los municipios para su correcta implementación), así como

también las entidades de representación de la ciudadanía, como son por ejemplo los COSOC o las Juntas de Vecinos.

Por su parte, la falta de coordinación entre municipios e inmobiliarias provocaría la sobre intervención de ciertos barrios y/o predios, y por el otro lado la subutilización del suelo disponible. En ambos casos, esto puede atribuirse a normas inadecuadas -o incluso a la ausencia de regulación-y/o a problemas en la distribución de bienes públicos urbanos. La desigualdad en la distribución de oportunidades a nivel territorial, como podría ser la infraestructura o los servicios, generan un interés de parte del mercado sobre unas determinadas zonas de la ciudad, en desmedro de otras. Esto produce situaciones de densificación desequilibrada, ya sea por la sobre-explotación o el sub-aprovechamiento de ciertos barrios. En ese sentido, se esperaría que un proceso de densificación que sea equilibrado pueda aprovechar de llevar vivienda allí donde actualmente están las mayores ventajas dentro de la ciudad, pero también entenderse como una vía para detonar oportunidades, a través de procesos de regeneración y redesarrollo urbano. En la medida en que el sector privado sea más sensible a las necesidades locales, podrían desarrollar proyectos que agreguen valor en los entornos donde se localizan.

Finalmente, en lo que respecta al par comunidad - inmobiliarias, se constata una fuerte desconfianza desde la primera hacia las entidades privadas, lo que muchas veces se ancla en asimetrías de información y también en casos determinados de malas prácticas. Nuevamente, hay un amplio campo de trabajo posible en esta área para superar los problemas detectados, donde se esperaría que las comunidades pudieran tener mayor incidencia y participación sobre los proyectos que se desarrollan en sus barrios.

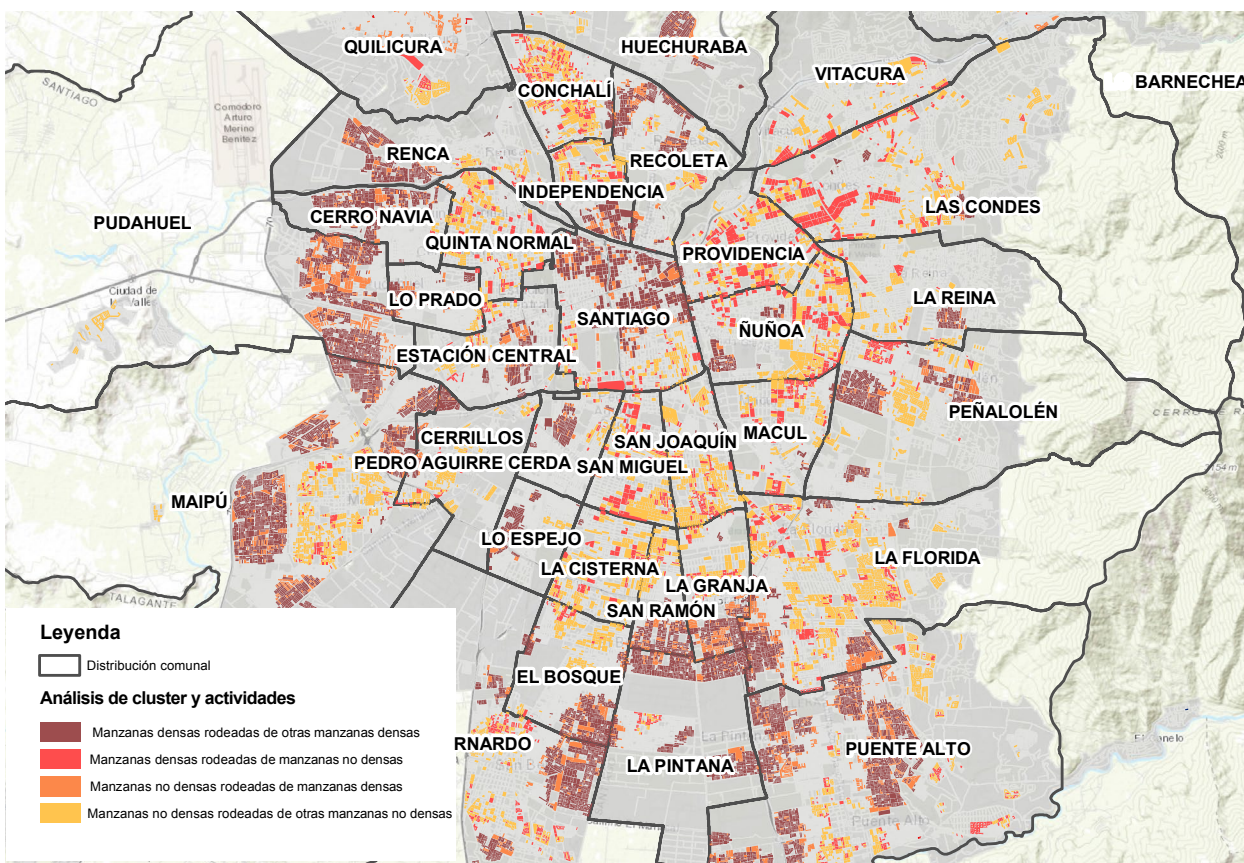
La densificación debe ser planificada, con una mirada es escala metropolitana.

Si bien el rol del municipio es fundamental en el diseño de la ciudad y en la búsqueda de articulación, no se debe olvidar que ciudades como Santiago tienen una escala que excede lo comunal, donde el logro del bien común debe primar ante los intereses particulares. Si bien no se mencionó en el cuerpo del reporte, es indispensable que la articulación de actores se produzca en el marco de planificación y de una gobernanza de carácter metropolitano.

ANEXO 1: DISTINTAS FORMAS DE LA DENSIDAD

Si miramos la manera en que se distribuye la densidad en el territorio de la ciudad de Santiago, podemos encontrar distintos escenarios. Por ejemplo, vemos que la comuna de Providencia tiene una densidad bruta de 136 hab/ha, muy similar a la de Lo Espejo (140 hab/ha) o La Granja (137 hab/ha). Sin embargo, como se muestra en el Mapa 2, estas comunas tienen formas muy distintas de agrupación de la densidad¹⁷. Mientras que en Providencia las manzanas densas se van intercalando con las no densas, en las otras dos comunas, las manzanas densas se agrupan en algunas zonas, formando clústeres¹⁸ de densidad.

Mapa 2: Análisis LISA de la densidad a nivel de manzana en Santiago.



17 El mapa muestra los resultados del análisis de la correlación espacial de las densidades a nivel de manzana. En él se identifican agrupaciones de manzanas de alta densidad (HH), agrupaciones de baja densidad (LL), las manzanas que, aun estando en un sector de alta densidad presentan una baja densidad (LH) y, por último, las que tienen alta densidad aun estando en zonas caracterizadas por su baja densidad (HL). La importancia de estudiar la forma de la densidad a esta escala y de identificar estas agrupaciones, está en ver las señales de cuán concentrado está el uso de suelo habitacional y, por ende, cuánto espacio deja disponible para otros usos, como servicios y espacios públicos, usos comerciales, entre otros.

18 Hablamos de clúster de densidad cuando en un sector existe una alta correlación espacial de la densidad entre manzanas. Es decir, son zonas en que la densidad es alta, y que están inmersas en un contexto de manzanas densas.

El segundo ejemplo, en otra escala de análisis, Vicuña (2017) muestra cómo barrios de similares densidades también pueden presentar morfologías radicalmente distintas. Si tomamos algunas manzanas del barrio Israel, en Estación Central, estas tienen una densidad residencial bruta de 236 habitantes por hectárea, similar a la de manzanas del barrio Las Lilas de Providencia (245 hab/ha). Sin embargo, los dos casos presentados muestran formas muy distintas en que esta densidad se manifiesta en el territorio (ver Ilustración 1).

Ilustración 4: Distintas formas urbanas para una misma densidad

Manzanas del barrio Israel, Estación Central



Densidad: 236,6 hab/ha

Manzanas del barrio Las Lilas, Providencia



Densidad: 245,2 hab/ha

Fuente: Vicuña en “Impacto de la densificación residencial intensiva en la segmentación del tejido urbano de Santiago: un enfoque cuantitativo”, 2017.

Nota: Las manzanas que se muestran en el caso del barrio Israel son solo una parte del barrio considerado en la publicación original. Se analizó una fracción de este para comparar casos con densidades similares.

ANEXO 2: PRÁCTICAS PARA LA GENERACIÓN DE VALOR TERRITORIAL Y SOSTENIBILIDAD DE PROYECTOS URBANOS

ETAPA	PRÁCTICAS	DESCRIPCIÓN
Planificación y diseño	Diagnóstico	Se recomienda que las inmobiliarias estudien los contextos en los que se insertan y realicen un diagnóstico del entorno del proyecto, para visualizar cómo éste puede darle un mayor valor al territorio. Esto puede significar que se observen oportunidades y se tomen decisiones que pudieran modificar el proyecto que le daría incluso mayor valor tanto al proyecto como al lugar donde se instala (p.e. ajustar diseño en función de características sociodemográficas de la población del sector, incluir nuevos usos y/o servicios requeridos por el sector, etc.). Para ello, algunas metodologías pertinentes son: fichas de observación, mapas de actores, entrevistas, revisión documentos secundarios, etc.
	Definir obras o gestiones complementarias que contribuyan a una visión de desarrollo urbano de la comuna	El proyecto inmobiliario debiera contribuir a la materialización de una visión comunal desarrollada en instrumentos como el Pladeco, Planes Maestros, Plan de inversiones de la Ley Aporte Urbano, u otras levantadas con la ciudadanía. En caso de que este no exista, se sugiere que, en base al diagnóstico desarrollado, se definan ciertas obras o gestiones complementarias, bajo acuerdo común con el municipio. (Lo más común es hacer ciertas obras privadas de acceso y uso público).
	Identificar zonas de influencia	Junto con la zona de intervención directa, también es importante que la inmobiliaria, en base al diagnóstico desarrollado, identifique la zona de influencia de ésta, pues su proceso de construcción no sólo afectará el entorno inmediato, sino también otros sectores que comunmente no se observan y que requieren ser visualizados para no afectar la dinámica cotidiana de los barrios (p.e. considerando vías de acceso de camiones).
	Realizar un primer acercamiento para informar sobre la obra	Antes de que empiecen las obras, se recomienda generar un mecanismo de comunicación constante para informar a los vecinos sobre lo que se va a realizar, los tiempos del proyecto y principales hitos. Algunas metodologías son: carta o volante informativo, cartel de obra lúdico o asamblea.
	Generar un Plan de Contingencias	Tener claridad que toda obra que se ejecute tiene complejidades, algunas pueden predecirse pero otras no. Por lo mismo se requiere que la inmobiliaria tenga claro que debe hacerse cargo del proceso de construcción, más aún cuando tiene vecinos que colinden directamente con la obra. Dar a conocer este plan a los vecinos entrega tranquilidad y aporta a generar confianzas.
	Relato	Desarrollo visión estratégica de una y relato: generar un discurso claro frente a distintos actores, sobre qué se va a hacer, cómo, pero que además convoque e inspire a ser parte de la historia.

ETAPA	PRÁCTICAS	DESCRIPCIÓN
Ejecución proyecto	Informar activa y permanentemente	Lo anterior debiese repetirse antes de que se desarrolle cada hito importante del desarrollo de la obra (p.e. demolición de un muro para evitar que la gente se asuste). Además se debe mantener material infográfico a la vista con información relevante del proyecto.
	Abrir canales de comunicación	Correo y celular de contacto (con WhatsApp, para recibir imágenes).
	Fortalecer medidas de prevención de impactos	Algunos ejemplos son: reforzar mallas racher de polvo, ajustar horarios de construcción y flujo de camiones en base a los tiempos de los vecinos, etc.
	Ejecución de obras o gestiones complementarias	Obras: Reposición de veredas, luminaria, murales, fachadas, gestión de basura, etc. Gestión: Vinculación con OMIL para contratar trabajadores del sector, apoyo gestión basura, etc.
Puesta en marcha y habilitación	Capacitación en co-propiedad	Organización de talleres orientados a dar a conocer la ley de co-propiedad inmobiliaria, desarrollar reglamentos de co-propiedad y promover buenas prácticas de convivencia entre los residentes.
	Inversión en administración	Promover la vinculación de la inmobiliaria con el proyecto, para que contribuya con la administración de este.

Fuente: Fundación Urbanismo Social para el proyecto Ciudad con Todos, 2019.

Más información del proyecto

Para conocer más información acerca del proyecto, ingresa a www.ciudadcontodos.cl



#CiudadConTodos



@centrodepolicaspublicasuc



www.ciudadcontodos.cl