

CIUDAD CON TODOS:

DIÁLOGO PARA UNA
DENSIFICACIÓN EQUILIBRADA

Aprendizajes y propuestas
para la ciudad de Santiago

UN PROYECTO DE

ADI | Asociación de
Desarrolladores
Inmobiliarios

Centro UC
Políticas Públicas

COLABORAN

**URBANISMO
SOCIAL**
El centro son las personas

OCUC
OBSERVATORIO
DE CIUDADES UC



APOYA



CIUDAD CON TODOS: DIÁLOGO PARA UNA DENSIFICACIÓN EQUILIBRADA

Aprendizajes y propuestas para la ciudad de Santiago

Proyecto liderado por el Centro de Políticas Públicas UC y la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, en colaboración con TOCTOC.com, el Observatorio de Ciudades UC y la Fundación Urbanismo Social.

EDICIÓN DE TEXTOS
Paula Mansilla

DISEÑO
Constanza Melo

2020

ABREVIACIONES

- ADI:** Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios
CEDEUS: Centro de Desarrollo Urbano Sustentable
CNDU: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano
COSOC: Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil
DDU: División de Desarrollo Urbano
IEUT: Instituto de estudios urbanos y territoriales UC
INE: Instituto Nacional de Estadística
IPT: Instrumentos de Planificación Territorial
ISMT: Índice sociomaterial territorial
JJV: Juntas de vecinos
MDS: Ministerio de Desarrollo Social
MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCUC: Observatorio de Ciudades UC
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
SERVIU: Servicio de Vivienda y Urbanismo
SIEDU: Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano
SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal
PRC: Plan regulador comunal
PRMS: Plan regulador Metropolitano de Santiago
ZBA: Zonas de buena accesibilidad

ÍNDICE

6

01
Palabras de inicio

8

02
¿Quiénes somos?

Densificación equilibrada

18

03
Información sobre
densificación
equilibrada

Evidencia existente

Nuestros hallazgos

- Reporte 1: ¿Dónde densificar?
- Reporte 2: ¿Para quién densificar?
- Reporte 3: El desafío de la integración social
- Reporte 4: ¿Cómo densificar?

44

04
Diálogo sobre
la densificación
equilibrada y
articulación de
actores

62

05
Conclusiones y
propuestas del
proyecto 'Ciudad
con Todos' para
la promoción de
un proceso de
densificación
equilibrado en
Santiago

78

06
Reflexiones finales

84

07
Bibliografía

01

PALABRAS DE INICIO

Resulta prácticamente insalvable comenzar esta publicación haciendo referencia al estallido social que vive el país, cuyo inicio formal puede fijarse el 18 de octubre de 2019, a partir de los incidentes ocurridos en el Metro de Santiago. ¿Tiene sentido ese malestar? ¿De dónde viene?

Es indudable que Chile ha experimentado un importante progreso económico a partir de la década de los '90, incrementando de manera sustantiva su Producto Interno Bruto, y disminuyendo la pobreza por ingresos desde alrededor del 40% a menos del 10% en la actualidad. Asimismo, el índice de desigualdad de Gini –que mide desigualdad de ingresos- también ha experimentado mejoras, al mirar la tendencia desde 2002 hasta 2018 (Irarrázaval, 2020). Por su parte, la Encuesta Bicentenario UC ha mostrado que el progreso material pareciera tener un correlato a nivel subjetivo: en 2019 la mayoría de los chilenos consideraba estar mejor que sus padres en las dimensiones económica y personal (Centro de Políticas Públicas UC, 2019). ¿Por qué entonces se produce el estallido?

Una fuente iluminadora la constituye el informe "Desiguales" del PNUD, que ofrece una interesante definición de lo que son las desigualdades sociales, más allá del mero ingreso. En particular, establece que se trata de diferencias que implican ventajas para unos y desventajas para otros, en aspectos estructurantes de la vida, y que se perciben como injustas o inmorales (Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, 2017). Es decir, más allá de la existencia de disimilitudes entre personas y territorios, es necesario que nos preguntemos si dichas diferencias son percibidas como legítimas, y cuáles son sus causas, de modo de

adoptar las medidas que sean más adecuadas para su resolución.

La ciudad es un espacio que evidencia y reproduce la desigualdad, y donde se expresan fuertes conflictos entre intereses que incluso pueden ser contrapuestos. Santiago es un lugar donde el acceso a bienes públicos urbanos es muy inequitativo; hay zonas de la ciudad muy bien dotadas de oportunidades de transporte, recreación, educación, salud y trabajo, mientras que existen otras que prácticamente sólo concentran desventajas. Este desequilibrio genera mayor presión por residir en los sectores que aglutan beneficios, en desmedro de los demás, lo cual muchas veces se resuelve a través de la implementación de procesos de densificación.

Para responder a la pregunta de dónde densificar, desde la regulación urbana, tendría sentido favorecer el aprovechamiento eficiente de la infraestructura disponible. Pero ello, de ninguna manera, nos puede llevar a olvidar a los lugares más postergados y periféricos de la ciudad, carentes de inversión pública y privada. Paradójicamente, son estos territorios los que muchas veces presentan las mayores densidades.

La desigualdad en la ciudad no sólo se expresa en la distribución de bienes públicos urbanos; también se evidencia cuando nos fijamos en quiénes son los destinatarios de los nuevos departamentos que se están construyendo. El incremento del déficit habitacional cuantitativo, que hoy bordea las 497.000 unidades (Fundación Vivienda, 2019), nos muestra que hay una deuda pendiente hacia los hogares vulnerables

y de clase media, quienes no estarían pudiendo satisfacer sus requerimientos habitacionales en el mercado. Estas cifras son reforzadas por la Encuesta Bicentenario 2019, donde se observa un creciente pesimismo de las personas respecto a la posibilidad de acceder a una vivienda en propiedad -sólo 1 de cada 5 personas en Chile cree poder hacerlo, versus el 55% que así lo estimaba en 2009 (Irarrázaval, 2020)-. ¿Cuáles son las barreras que están impidiendo la satisfacción de esta necesidad básica? Algunos apuntan hacia la ausencia de planificación urbana, de responsabilidad pública, mientras que otros cuestionan las lógicas de producción inmobiliaria, en la medida que las verían desacopladas del cumplimiento de objetivos de interés social.

Un tercer ámbito de controversia refiere a cómo estamos densificando. La desconfianza existente entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil, genera distorsiones que toman cuerpo en la ciudad, ya sea la hiper-densificación o la sub-utilización de ciertos barrios. Por su parte la ciudadanía, que se siente excluida de la toma de decisiones, cuestiona la legitimidad de los nuevos desarrollos en densidad, así como de las reglas que los permiten.

Esta publicación busca aportar información sobre los problemas introducidos en esta sección, así como también construir visiones comunes sobre cómo poder resolverlos, a través del diálogo entre personas e instituciones que poseen distintos intereses, miradas y experiencias sobre el fenómeno de la densificación. El documento comienza con una referencia a las instituciones que conforman la gobernanza del

proyecto, para posteriormente ofrecer una definición de lo que consideramos debiera ser un proceso de densificación equilibrado. Luego hacemos una síntesis de evidencia existente sobre el proceso de densificación de Santiago, aprovechando el trabajo de académicos UC, y también de análisis realizados por nuestro proyecto. Las principales instancias de diálogo sostenidas por el Ciudad con Todos también son resumidas en esta publicación, donde valoramos muy especialmente el trabajo con municipios y la escucha a la ciudadanía en el Hito Social, actores que nos parece que debieran tener un rol destacado en los futuros procesos de densificación urbana, con miras a dotarlos de pertinencia y legitimidad. Para cerrar, planteamos algunas reflexiones y propuestas sobre posibles líneas de acción, para enfrentar los desafíos identificados.

¿QUIÉNES SOMOS?

Centro UC Políticas Públicas

'Ciudad con Todos: diálogo para una densificación equilibrada' se gestó con el objetivo de posibilitar y conducir un diálogo transparente, informado y propositivo en torno a la densificación equilibrada en la ciudad de Santiago.

Para ello, se generó un sistema de trabajo que permitió articular a actores del sector público, privado, académico y la sociedad civil organizada y no organizada, en torno a distintas instancias de conversación y debate. Además, el proyecto generó y difundió evidencia relevante, clara y contingente, para contribuir a la discusión sobre temáticas relacionadas con el proceso de densificación.

Esta estructura de trabajo también se reflejó en la gobernanza del proyecto, compuesta por representantes de estos diversos sectores. Fue liderado por el Centro de Políticas Públicas UC y la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI), en el que además colaboraron la plataforma inmobiliaria TOCTOC.com, el Observatorio de Ciudades UC y la Fundación Urbanismo Social. Además, el proyecto recibió asesoría de los académicos UC Luis Eduardo Bresciani (Arquitectura) y Magdalena Vicuña (Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales), y apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Cada organización posee distintas miradas, énfasis, preocupaciones y conocimientos en relación a la densificación equilibrada, los que confluyeron en el proyecto y permitieron generar insumos para contribuir a la construcción de una ciudad más justa, equitativa y armónica para todos los habitantes del Gran Santiago.

El **Centro de Políticas Públicas UC** tiene como misión aportar al desarrollo del país, vinculando el quehacer académico de la Universidad Católica con los principales desafíos de la sociedad.

En este proyecto, su principal aporte se relaciona con generar investigación, articulación de actores, difusión e incidencia entre tomadores de decisión y la ciudadanía en general, a partir de la evidencia recolectada en materia de densificación equilibrada.

El Centro asumió el rol de Secretaría Ejecutiva dentro del proyecto.

ADI Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios

La **ADI** es una agrupación gremial que reúne a los más destacados actores de la industria inmobiliaria del país. Fundada en 2002, busca representar al sector inmobiliario a través de un rol proactivo en el debate sobre el desarrollo urbano, que se haga cargo del desafío de nuestras ciudades, teniendo presente el objetivo de velar por mejorar la calidad de vida de clientes y vecinos.

La ADI ha aportado información relevante y actualizada sobre el mercado inmobiliario, además de convocar e involucrar a actores relevantes de la industria en las distintas actividades del proyecto.

• URBANISMO SOCIAL El centro son las personas

La **Fundación Urbanismo Social** busca la felicidad de las personas y la cohesión social en la ciudad a través del desarrollo de proyectos urbanos de calidad, la regeneración de vínculos, el involucramiento de todos los actores del territorio y la inversión social para la sostenibilidad. Convoca a diferentes actores (la comunidad, mundo público y privado, sociedad civil organizada) a ser parte de los proyectos urbanos e intervenciones socioterritoriales, construyendo relaciones colaborativas y poniendo en el centro de las preocupaciones los intereses de las personas que forman parte de los territorios.

Ha contribuido en 'Ciudad con Todos' con su experiencia, a través del conocimiento de comunidades y de metodologías participativas.

OCUC OBSERVATORIO DE CIUDADES UC

El **Observatorio de Ciudades UC** es una plataforma de diagnóstico, monitoreo y proyección de las tendencias de desarrollo de las ciudades chilenas, a través de la investigación con indicadores espaciales urbanos que generan insumos y sirven de apoyo a la academia, el sector público y la sociedad civil.

Su principal aporte dentro del proyecto ha sido proveer de información socioespacial, y también de metodologías para la caracterización socioeconómica y la construcción de indicadores de accesibilidad a infraestructura y trabajo.

TOCTOC.com

TOCTOC.com es una plataforma inmobiliaria dedicada a entregar herramientas, información, inspiración y conocimiento relacionado al mundo inmobiliario. Para ello recolecta, procesa y organiza información relacionada al proceso de compra, venta o arriendo de una propiedad, de forma que sea útil y accesible para sus clientes.

Esta plataforma ha contribuido con información del mercado inmobiliario y metodologías para su procesamiento.

Integrantes del proyecto 'Ciudad con Todos', en una intervención urbana que se realizó para que los transeúntes del paseo Bandera opinaran sobre cómo les gustaría que fuera la ciudad en la que viven.



Fotografía: Rodrigo Merino.

DENSIFICACIÓN EQUILIBRADA

La densidad se define como la cantidad de personas o viviendas que existen en una determinada superficie, la que puede distribuirse de distinta forma en el mismo espacio. En este sentido, la densificación urbana no implica, necesariamente, edificios en altura.

La discusión sobre la densificación urbana se ha intensificado en el último tiempo, generando distintas opiniones. Por un lado, están quienes buscan potenciar este proceso debido a sus múltiples beneficios, como el acceso a la ciudad y la eficiencia en la provisión de servicios. Por el otro, están sus detractores, quienes fundan su opinión en los perjuicios que ésta puede causar, tales como la falta de privacidad, las molestias asociadas a la construcción, y la saturación de infraestructura y servicios existentes.

'Ciudad con Todos' propone que el proceso de densificación se debe hacer de manera equilibrada, lo que significa cumplir con cinco condiciones, las que -en conjunto-, permitirán democratizar el acceso de oportunidades de la ciudad, aprovechar de manera racional los recursos y la inversión, tanto existente como futura, y mejorar la calidad de vida de las personas.

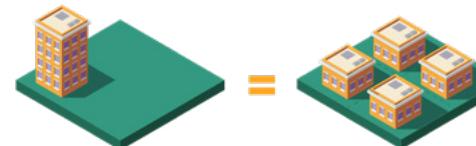


Parque Eduardo Frei Montalva, colindante al Zanjón de la Aguada y al proyecto Portal La Florida. Este proyecto recibió el Premio al Aporte Urbano 2018 en la categoría Mejor Proyecto de Integración Social.



Edificio Willie Arthur de Providencia, de siete pisos. Recibió el Premio al Aporte Urbano 2018 en la categoría Mejor proyecto inmobiliario de altura proyectos de altura media.

ILUSTRACIÓN 1 EJEMPLOS SOBRE CÓMO SE PUEDE AGRUPAR UNA MISMA DENSIDAD.



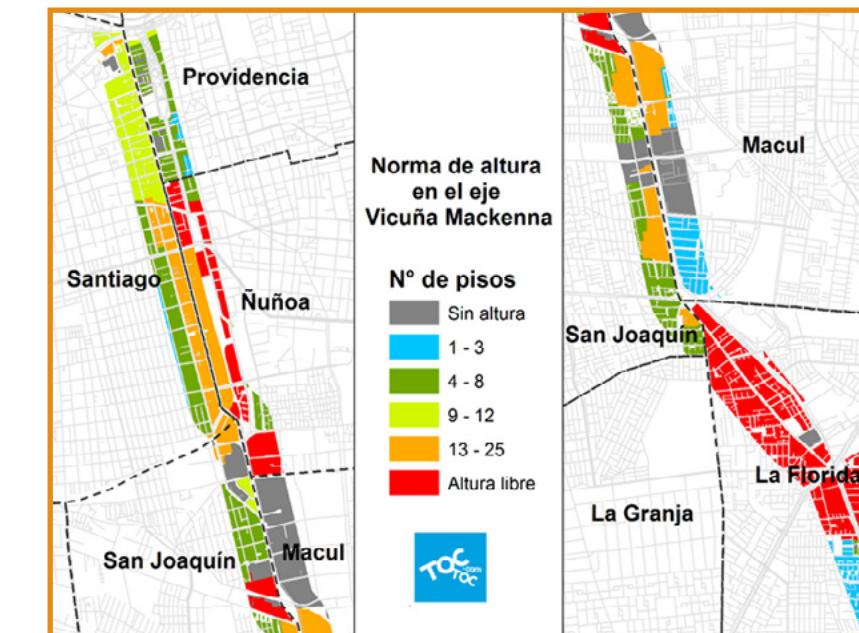
Condiciones para que el proceso de densificación sea equilibrado

1. Debe ser planificado
2. Debe favorecer la integración
3. Debe ser diseñado e implementado de manera eficiente
4. Debe estar centrado en las personas
5. Debe establecer un equilibrio entre la sustentabilidad económica, social y medioambiental

01 EL PROCESO DEBE SER PLANIFICADO

La densificación debe ser coherente con los atributos urbanos de un determinado territorio, como, por ejemplo, su accesibilidad al metro y cercanía a parques.

Puede ocurrir que un mismo espacio esté regulado por múltiples actores e instrumentos de planificación, que no dialogan entre sí, lo que puede generar incoherencias en la consolidación de este espacio urbano. Ocurre, por ejemplo, cuando un corredor de buses pasa por varias comunas, por lo que la construcción de distintos desarrollos en ese eje dependerá de lo que dicten los planes reguladores de distintos municipios, tal como sucede en la avenida Vicuña Mackenna.



Este plano ilustra las **distintas alturas permitidas en las comunas** por las que pasa la **Avenida Vicuña Mackenna**, que van de la altura libre, a zonas que no permiten la construcción en altura. Estas comunas son: Providencia, Santiago, Ñuñoa, San Joaquín, Macul, La Florida y La Granja.

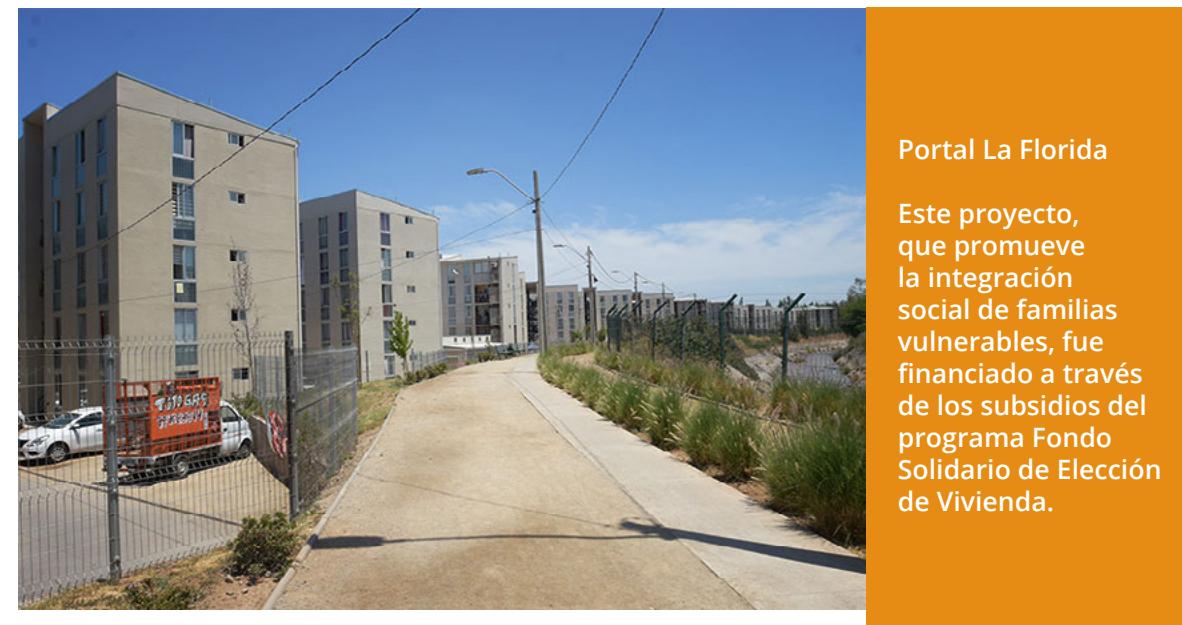
FUENTE: TOCTOC.com

Fotografías: Rodrigo Merino.

02

EL PROCESO DEBE FAVORECER LA INTEGRACIÓN

Esto quiere decir que la densificación de la ciudad se debe aprovechar como estrategia para lograr mayores índices de mixtura social, principalmente en aquellas zonas bien localizadas, con buena accesibilidad a infraestructura y calidad de vida. Con mixtura social nos referimos a que personas diversas –en términos socioeconómicos, etarios, de país de origen o de tipo de hogar, entre otras variables– puedan vivir en un mismo barrio, por lo que es necesario que exista oferta de vivienda que satisfaga distintas necesidades y realidades.

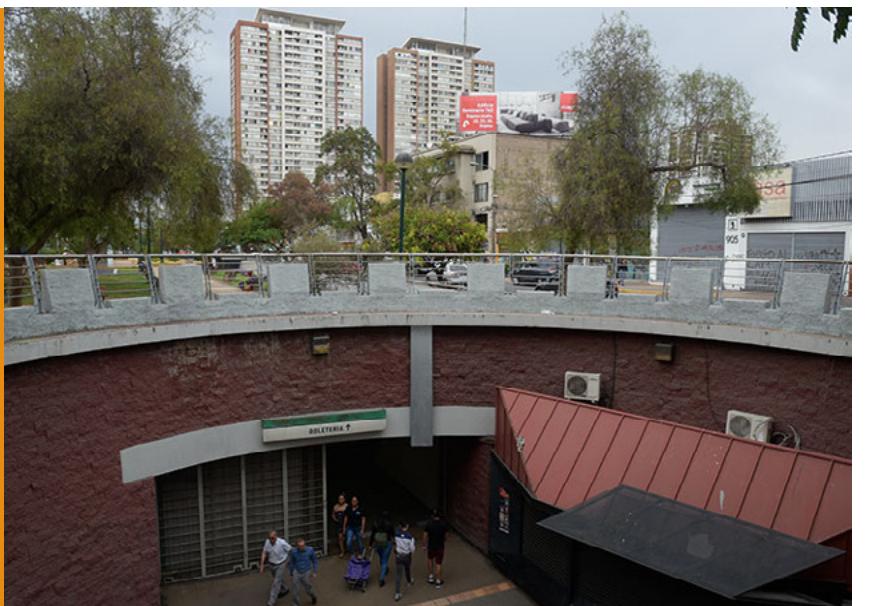
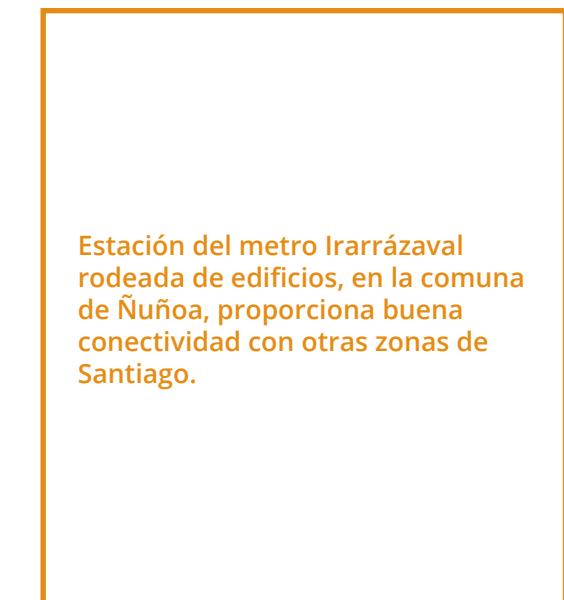


Fotografías: Rodrigo Merino.

03

EL PROCESO DEBE SER DISEÑADO E IMPLEMENTADO DE MANERA EFICIENTE

La densificación es una oportunidad para distribuir de forma más racional y equitativa los beneficios y costos asociados a la ciudad, lo que podrá ocurrir siempre y cuando ésta se diseñe e implemente de manera óptima. Para esto, es necesario considerar diversas variables a la hora de densificar un territorio, como son la accesibilidad a bienes públicos urbanos y oportunidades laborales, y así evitar que se generen zonas sub-utilizadas o, por el contrario, saturadas.



Fotografías: Rodrigo Merino.

04 EL PROCESO DEBE ESTAR CENTRADO EN LAS PERSONAS

La densificación equilibrada debe poner foco en mejorar el acceso a oportunidades y la calidad de vida de las personas. Esto incluye la participación de la ciudadanía en las distintas etapas del desarrollo urbano y, además, la consideración de la escala humana en el diseño y la regulación de la vida de las comunidades en contextos de densidad.



Diseño Participativo del proyecto Mapocho Limpio, en Quinta Normal y Cerro Navia, cuyo objetivo fue convertir la ribera sur poniente del río en un lugar limpio, seguro y accesible. En este proyecto de cooperación público-privada, fundación Urbanismo Social tuvo como uno de sus objetivos promover el involucramiento de los distintos actores del territorio.

Fotografías: Fundación Urbanismo Social.



05 EL PROCESO DEBE ESTABLECER UN EQUILIBRIO ENTRE LA SUSTENTABILIDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL

La planificación debe tomar en cuenta la manera en que se genera la oferta de viviendas, para no ponerla en riesgo; sus externalidades, tanto positivas como negativas; los incentivos y desincentivos que significa para los distintos actores; así como su efecto en el medioambiente.

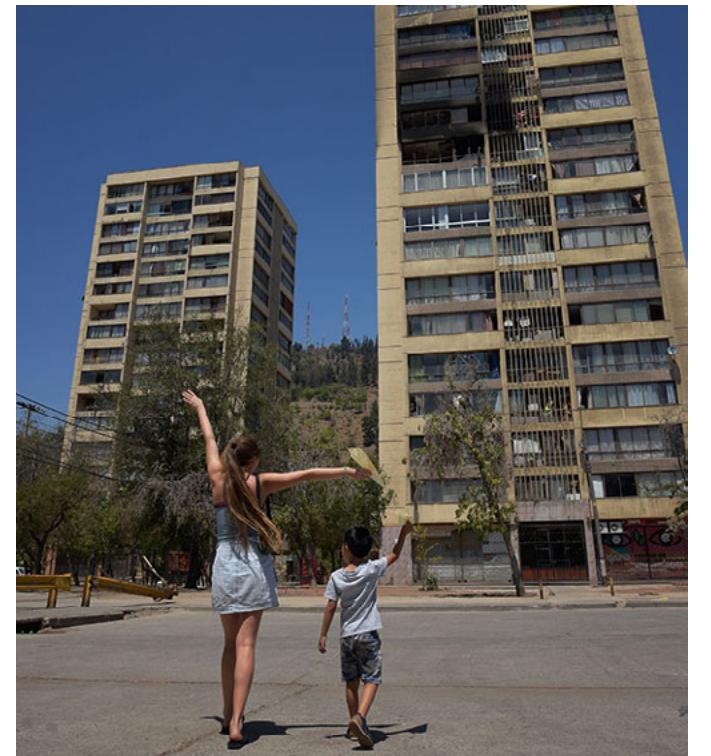
Cuando hablamos de sustentabilidad medioambiental, creemos que a la hora de densificar es indispensable considerar, por ejemplo, el tipo de transporte usado de forma predominante en la periferia versus la que se utiliza en el centro de la ciudad, la cantidad de emisiones que genera este transporte y el costo que se produce al expandir la ciudad, como contrapartida a la opción de intensificar la ocupación del territorio ya urbanizado.

En cuanto a la sustentabilidad económica, consideramos que la densificación equilibrada debe ser conveniente para todos los actores que son parte del sistema, incluyendo a las inmobiliarias, pero no acotándose exclusivamente a ellas. Es importante desarrollar un mercado de vivienda activo, sin renunciar a consideraciones de integración social, lo cual nos obliga a re-pensar y potenciar el rol del Estado en la satisfacción de necesidades y derechos sociales.

Por último, las medidas a implementarse en el ámbito de la densificación deben poder ser discutidas de forma amplia con la ciudadanía, de modo de enriquecerlas, mejorarlas y dotarlas de legitimidad social.



Edificio con oferta disponible en la comuna de San Miguel.



Edificios de la Villa San Cristóbal (ex-Tupac Amaru) de Recoleta, donde aún existe la vida de barrio.

Fotografías: Rodrigo Merino.

03

INFORMACIÓN SOBRE DENSIFICACIÓN

EVIDENCIA EXISTENTE

En los últimos años se ha venido consolidando el consenso de que existe un cambio de tendencia respecto al crecimiento de Santiago. Si bien es cierto que el crecimiento de la mancha ha continuado como crecimiento disperso (Fuentes, 2016), existe evidencia que indica que, desde hace algunos años, el área metropolitana de Santiago comenzó un ciclo de crecimiento inclinado hacia la densificación y, en menor medida, a la expansión (Poduje, Martínez, Jobet & Cruz, 2015).

La información que entrega la evolución de los permisos de edificación en el último tiempo – que privilegia los departamentos por sobre las casas – ya permitía anticipar una consolidación de esta tendencia, lo que

se confirma tanto en los datos del Precio de 2016 (Bergoeing & Razmilic, 2017), así como en la galería de mapas de permisos de edificación publicada por el INE (INE, 2018).

La temática de la densificación urbana ha sido ampliamente investigada, en sus distintos ámbitos. Una parte relevante de ese trabajo ha sido realizado por académicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, quienes han visibilizado algunas de estas aristas, como también desafíos y problemáticas. Esta información fue un primer insumo para el trabajo del proyecto 'Ciudad con Todos'.

“

“Se debe avanzar, mediante procesos de crecimiento hacia dentro y a escala media, reciclando suelo urbano sin expulsar a sus residentes e integrando las lógicas de organización familiar”.

(Tapia, Muñoz & Walker, 2017)

Propuestas para la renovación urbana en barrios residenciales del tipo 9x18 en Santiago de Chile

“

“... mayor densidad no implica mayor intensidad y vitalidad urbana, sino muy por el contrario, puede contribuir al deterioro de los barrios densificados”.

(Vicuña, 2018)

Impacto de la densificación residencial intensiva en la segmentación del tejido urbano de Santiago: un enfoque cuantitativo.

”

“

“La falta de planificación simultánea del transporte y uso de suelo hace que se siga promoviendo un sistema de transporte que alimenta la segregación urbana, en vez de buscar una ciudad policéntrica que acercaría las oportunidades a las residencias de las personas de bajo ingreso”.

(Iglesias, Giraldez, Tiznado & Muñoz, 2019)

Las inequidades de la movilidad urbana: brechas entre los grupos socioeconómicos en Santiago de Chile

“

“... los distintos contextos territoriales socioeconómicos y de densidad que lo caracterizan influyen conjuntamente y de manera diferenciada en la sociabilidad urbana”.

(Link & Valenzuela, 2018)

La estructura de la densidad socio-residencial en el área metropolitana de Santiago (2018)

”

“

“... las autopistas urbanas tienen un efecto sustancial en la densidad estructural de una ciudad, incrementando el área construida entre un 20% y un 30%, en promedio”.

(Asahi, Herrera & Silva, 2019)

Los impactos de las inversiones en las autopistas urbanas

“

“... la segregación urbana también tiene que ver con las reglas que gobiernan las ciudades y con cómo los principales operadores jurídicos implementan esas reglas”.

(Gil & Bucarey, 2019)

Derecho urbanístico y exclusión social

”

Esta evidencia fue expuesta y debatida en el Encuentro Académico UC organizado por el proyecto ‘Ciudad con Todos’ en colaboración con el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) y la Escuela de Arquitectura de la misma casa de estudios. En ella participaron 18 docentes; seis de ellos expusieron sus

trabajos, mientras que doce contribuyeron al debate como comentaristas, en las temáticas de Planificación Urbana y diseño; Integración y gentrificación; Comunidades, redes y participación ciudadana, y Movilidad y acceso a oportunidades.

¿QUIÉNES PARTICIPARON?

- **Diego Gil** – Escuela de Gobierno UC
- **Javier Ruiz Tagle** - IEUT y CEDEUS
- **Alejandra Rasse** - IEUT y CEDEUS
- **Rodrigo Tapia** – Escuela de Arquitectura UC
- **Dino Bozzi** - Escuela de Arquitectura UC
- **Macarena Ibarra** – IEUT
- **Juan Carlos Muñoz** – Escuela de Ingeniería UC y CEDEUS
- **Margarita Greene** – Escuela de Arquitectura UC y CEDEUS
- **Ricardo Truffello** – OCUC, CEDEUS e IEUT.
- **Magdalena Vicuña** – IEUT
- **Luis Eduardo Bresciani** – Escuela de Arquitectura UC
- **Pablo Navarrete** - Escuela de Arquitectura UC y CEDEUS
- **Felipe Link** – Escuela de Arquitectura UC, IEUT y CEDEUS
- **Rossana Forray** - Escuela de Arquitectura UC y CEDEUS
- **Kenzo Asahi** – Escuela de Gobierno UC
- **Antonio Liphay** - Escuela de Arquitectura UC
- **Ricardo Hurtubia** – Ingeniería en Transportes UC y CEDEUS
- **Luis Fuentes** – IEUT y CEDEUS



Académicos UC de distintas unidades y facultades participaron del Encuentro Académico de ‘Ciudad con Todos’, que se realizó en dos jornadas.



Fotografía arriba: Paula Mansilla.
Fotografía abajo: Rodrigo Merino.

Esta información fue la base con que comenzó el trabajo de investigación de nuestro proyecto, que se centró básicamente en **responder tres preguntas, que fueron desarrolladas en cuatro reportes:**

REPORTE 1: ¿Dónde densificar?

Para que la densificación sea equilibrada, debe estar diseñada e implementada de manera eficiente. Entre otras cosas, esto implica que la densificación se desarrolle en zonas que tengan buen acceso a servicios e infraestructura pública. Es por esto que, dentro del marco del proyecto, consideramos relevante comenzar por definir cuáles serían estas Zonas de Buena Accesibilidad.

REPORTE 3: El desafío de la integración social

Se realiza una evaluación del mecanismo de incentivos para la integración social y urbana. En este reporte se presentan los resultados de la evaluación sobre cómo funcionaría la lógica en la que se basa el Proyecto de Ley de Integración social y urbana; esto es, el conseguir proyectos integrados por medio de la entrega de incentivos normativos a desarrolladores privados. Además, a la luz de estos resultados, surgen algunas recomendaciones para su eventual implementación.

REPORTE 2: ¿Para quién densificar?

En este reporte, a través del análisis de datos del mercado de suelo y de información sociodemográfica de la población, buscamos aproximarnos a comprender a quiénes ha apuntado preferentemente la oferta de viviendas nuevas, según el tipo de hogar y según los ingresos de estas familias.

REPORTE 4: ¿Cómo densificar?

Este informe se centra en explicar la falta de articulación que se da en el proceso de densificación, entre tres de los principales actores involucrados: la ciudadanía, los municipios y las inmobiliarias.



El proyecto García Valenzuela, que se emplaza en avenida Irarrázaval, en Ñuñoa, es un edificio de 7 pisos que contrasta con las grandes construcciones que hay a su alrededor. En 2019 fue nominado al Premio Aporte Urbano en la categoría Mejor proyecto inmobiliario de densificación equilibrada.



Ciclovía en avenida Pocuro, en Providencia, da la posibilidad de utilizar medios de transporte no motorizados para movilizarse en esa zona.



Villa San Cristóbal (ex-Tupac Amaru), en Recoleta, tiene edificios en altura, otros de altura media y casas, además de áreas verdes y bienes públicos, como una multicancha.

NUESTROS HALLAZGOS

REPORTE 1: ¿Dónde densificar?

Hemos dicho que para que la densificación sea equilibrada, debe estar diseñada e implementada de manera eficiente. Entre otras cosas, esto implica que la densificación deba desarrollarse en zonas que tengan una adecuada accesibilidad a servicios e infraestructura de interés público, de manera que favorezcan el desarrollo de las personas y su bienestar. Por lo que, en el marco del proyecto, consideramos relevante comenzar por definir cuáles serían estas Zonas de Buena Accesibilidad, lo que a su vez arroja como contrapartida zonas que no están bien dotadas, y que requieren de inversión pública y privada, entre otras medidas, para poder ser activadas.

Las Zonas de Buena Accesibilidad son un conjunto de manzanas que tiene un buen nivel de accesibilidad



La Ciudad Parque Bicentenario de Cerrillos, se extiende en un terreno de 250 hectáreas. Cuenta con una laguna, más de 3 mil árboles, espacios de juegos infantiles y áreas de picnic.

Fotografía: Rodrigo Merino.

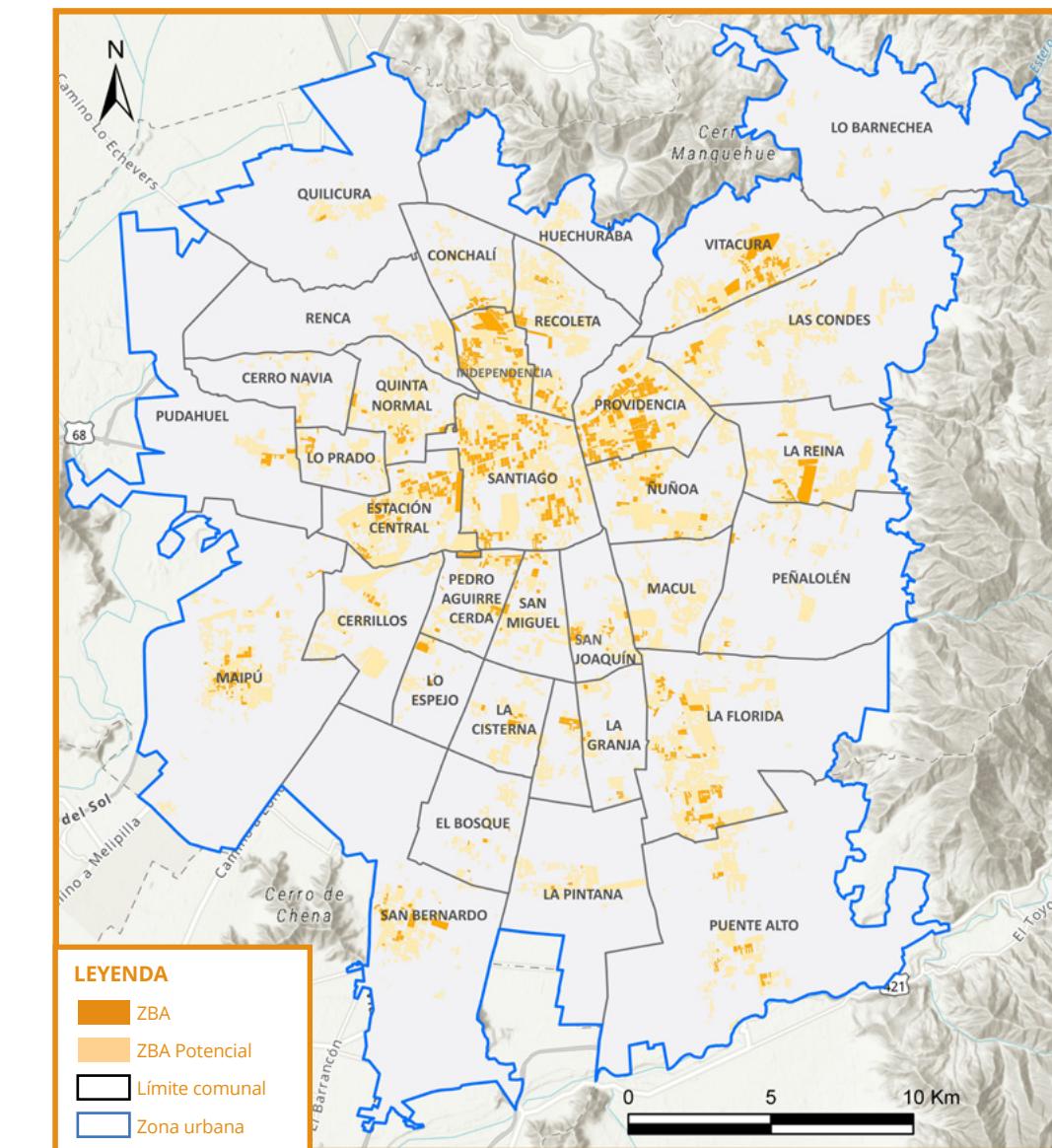
2 | El detalle de la metodología para el cálculo de las Zonas de Buena Accesibilidad y sus restricciones se puede ver en el [Reporte 1](#) y en el documento [metodológico](#). Ambos disponibles en <https://ciudadcontodos.cl/>

En estas zonas, las normativas que regulan el uso del suelo y lo que se puede construir en ellas, debieran ser coherentes con la maximización de los beneficiarios potenciales de la infraestructura y servicios considerados, sin sacrificar estándares básicos de calidad de vida urbana.

Tan importante como identificar las Zonas de Buena Accesibilidad (ZBA), es conocer las zonas que, si bien

actualmente no se consideran ZBA, requieren sólo de inversión en una de las cuatro dimensiones para que cumplan con la totalidad de los requisitos establecidos. Éstas son las “potenciales ZBA”. En el [Mapa 1](#) se ve cómo las ZBA son una parte reducida del suelo del Gran Santiago; sin embargo, también es posible visualizar que existe una oportunidad importante de ampliar estas zonas al incluir las potenciales ZBA.

**MAPA 1
ZONAS DE BUENA ACCESIBILIDAD Y POTENCIALES**



FUENTE: OCUC para el proyecto ‘Ciudad con Todos’, 2019.

Si vemos, por ejemplo, la cantidad de viviendas que se aprobaron anualmente en el Gran Santiago, entre el 2014 y el primer semestre del 2019, sólo el 11,1% estaba dentro de una ZBA (ver [Tabla 1](#)). En el mismo periodo, el 27,8% estaba en una potencial ZBA. **Esto demuestra principalmente tres cosas:**

- 1.** La inversión inmobiliaria no se ha concentrado de manera prioritaria en las zonas de mejor accesibilidad de la ciudad. Si vemos la evolución de este porcentaje, se ha reducido desde el 15,5% en 2014 al 1,6% el primer semestre de 2018.

TABLA 1
PORCENTAJE DE VIVIENDAS APROBADAS POR AÑO, SEGÚN ACCESIBILIDAD DE LA MANZANA EN QUE SE UBICAN

| CALIFICACIÓN DE LA MANZANA | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018* | TOTAL |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| No ZBA | 57,2% | 53,9% | 66,0% | 64,4% | 77,2% | 61,1% |
| Potencial ZBA | 27,3% | 33,0% | 22,7% | 29,0% | 21,2% | 27,8% |
| ZBA | 15,5% | 13,1% | 11,3% | 6,6% | 1,6% | 11,1% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia en base a OCUC.

Nota: Para el año 2018 se consideran permisos sólo del primer semestre.

Para hacer un uso más eficiente del suelo, se requiere contar con una normativa urbana acorde, que permita aprovechar mejor las zonas que cuentan con las condiciones objetivas para acoger mayor población. Así mismo, se requieren políticas que, además de abordar los déficits de infraestructura que se evidencian en las zonas que no cumplen con criterios de accesibilidad, impidan que éstas se sigan sobre poblando.

Luego de determinar la accesibilidad de las manzanas a estas cuatro dimensiones, se caracterizó cada una según otros dos indicadores de primera importancia: accesibilidad a oportunidades laborales y niveles de segregación. Para la primera se realizó un modelo gravitacional de accesibilidad a predios que tuvieran destinos que entreguen oportunidades laborales, mientras que, para determinar la segregación, se realizó un cálculo de entropía ocupando el Índice Sociomaterial Territorial (ISMT), desarrollado por el Observatorio de Ciudades UC. Con esto, se clasificó cada manzana según su cumplimiento en estas dos variables (ver [Tabla 2](#)).

2. La importancia de invertir en las potenciales ZBA para ampliar la cantidad de viviendas que se ubican en zonas que cumplen con buenos criterios de accesibilidad.

3. La mayor proporción de viviendas aprobadas está en zonas que no cumplen con los criterios de buena accesibilidad.

TABLA 2
PORCENTAJE DE SUELO DEL GRAN SANTIAGO QUE CUMPLE CON CADA UNO DE LOS ESTÁNDARES

| | Con accesibilidad a oportunidades laborales | | Sin accesibilidad a oportunidades laborales | | Total |
|---------------|---|------------------|---|------------------|--------|
| | Baja segregación | Alta segregación | Baja segregación | Alta segregación | |
| ZBA | 0,7% | 0,4% | 1,1% | 0,3% | 2,5% |
| Potencial ZBA | 2,7% | 1,5% | 5,3% | 2,5% | 11,9% |
| No ZBA | 8,7% | 6,1% | 38,3% | 32,5% | 85,6% |
| Total | 12,1% | 8,0% | 44,7% | 35,3% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia en base a OCUC, 2019.

Según la [Tabla 2](#), el 0,7% del suelo del Gran Santiago es una Zona de Buena Accesibilidad, que también tiene accesibilidad a oportunidades laborales y que, además, cumple con tener una baja segregación. En el otro extremo, 32,5% del suelo no es una ZBA, no tiene accesibilidad a oportunidades laborales y presenta una alta segregación.

Las 306 manzanas que cumplen con las tres características (ser una ZBA, tener accesibilidad a oportunidades laborales y estar integrada socialmente) están concentradas principalmente en la comuna de Santiago (45%), Providencia (18%), Estación Central (13%) y Recoleta (7%). Las manzanas restantes (16%) están repartidas en otras 13 comunas³.

La importancia de los datos presentados en la [Tabla 2](#) está en que permiten focalizar las políticas públicas e inversiones en el territorio, entendiendo que cada uno de los tres estándares mencionados requiere de intervenciones de distinta índole. Por ejemplo, mientras que las zonas que no tienen buena accesibilidad requieren de más inversión pública y privada, las zonas más segregadas podrían requerir otro tipo de políticas públicas que favorezcan la integración, siendo fundamental el rol del Estado.

Existe el desafío de profundizar en cada una de las dimensiones, **incorporando métricas de calidad**. Es esperable que con esto los resultados de las Zonas de Buena Accesibilidad se agraven, es decir, que disminuya su cobertura espacial.

Por ejemplo, se hizo el ejercicio de incorporar la calidad de las áreas verdes como requisito para cumplir la dimensión (cobertura de biomasa). Con esto, la superficie del Gran Santiago que está en una ZBA se redujo de 2,5% ([Ver Tabla 1](#)) a 1,2%.

La **accesibilidad a oportunidades laborales** se calcula como el nivel de acceso a metros cuadrados construidos en predios con destinos laborales.

La segregación se calcula en base a indicadores de entropía que estiman la probabilidad de encontrarse con alguien de otro grupo socioeconómico dentro de una unidad territorial.

³ | Las 306 manzanas que cumplen con las tres condiciones están distribuidas en las comunas de Santiago (138), Providencia (56), Estación Central (41), Recoleta (21), San Bernardo (12), Puente Alto (7), La Florida (5), San Miguel (5), Ñuñoa (4), La Granja (4), Independencia (4), Conchalí (2), La Cisterna (2), Quinta Normal (2), San Joaquín (1), Macul (1) y Pedro Aguirre Cerda (1).

Ejemplo de zona que no cumple con las dimensiones para ser una ZBA



Ejemplos de zonas que cumplen con algunas de las dimensiones consideradas en las ZBA



Fotografía arriba: Revista Ciudad y Arquitectura, 2016.
Fotografía centro y abajo: Rodrigo Merino.

OTROS DESAFÍOS

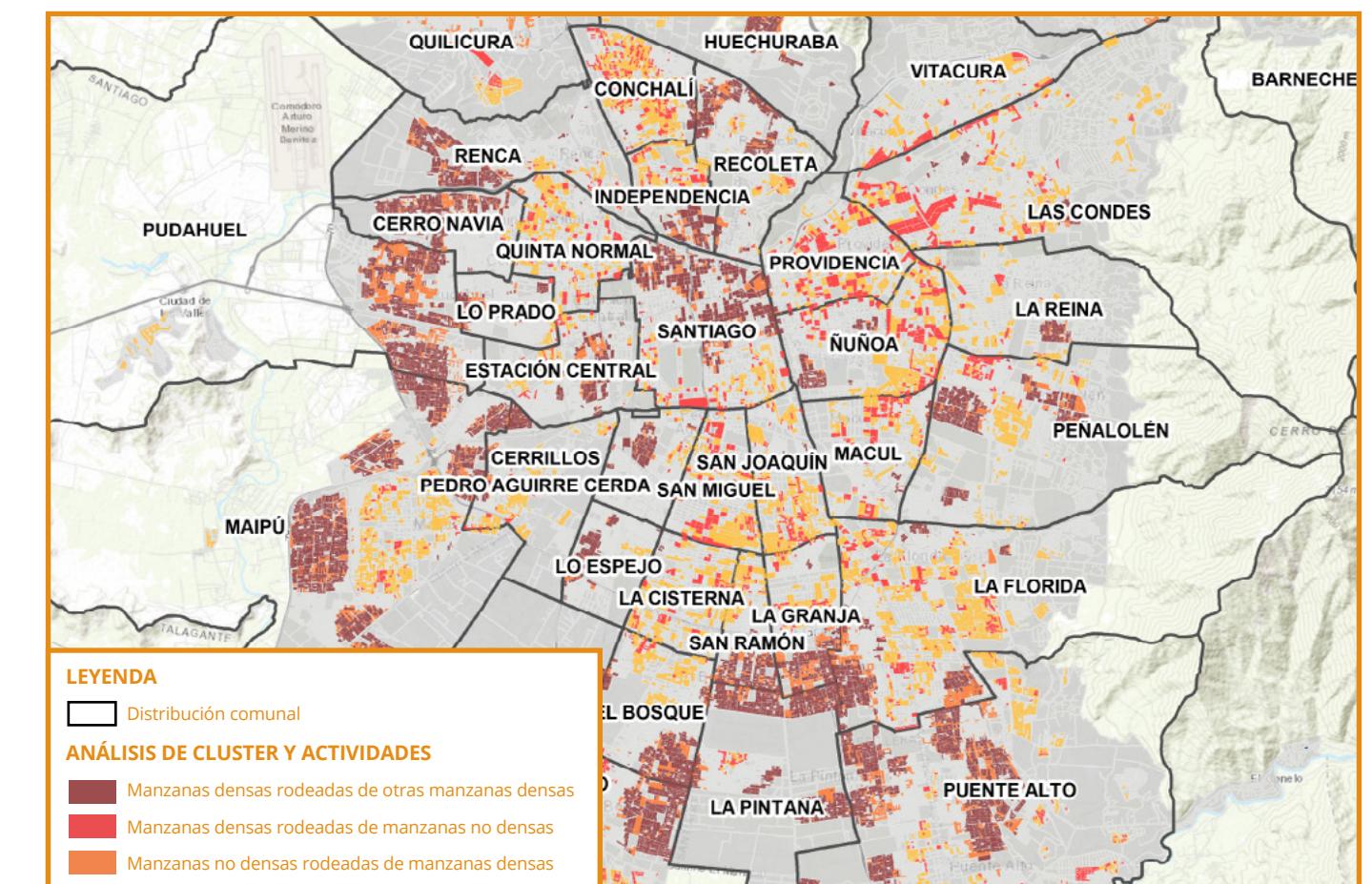
La pregunta abordada en esta primera sección es “dónde densificar”. Responderla, permite orientar de mejor manera la planificación futura de la ciudad. Sin embargo, si miramos la manera en que se ha densificado la ciudad hasta el momento, vemos que existen otros desafíos simultáneos.

El [Mapa 2](#) muestra las zonas donde está concentrada la densidad, según información del Censo 2017. Queda en evidencia que gran parte de los clústeres de

densidad están ubicados en sectores periféricos, lejos de los sectores que el [Mapa 1](#) clasifica como Zona de Buena Accesibilidad.

Planificar la ciudad requiere pensar dónde densificar a futuro y cómo hacerlo de buena manera, pero también, cómo regenerar las zonas que ya han sido densificadas, sin los estándares y medidas que esta densificación requería.

MAPA 2
ANÁLISIS LISA DE LA DENSIDAD A NIVEL DE MANZANA EN SANTIAGO



FUENTE: OCUC para el proyecto Ciudad con Todos, 2019.

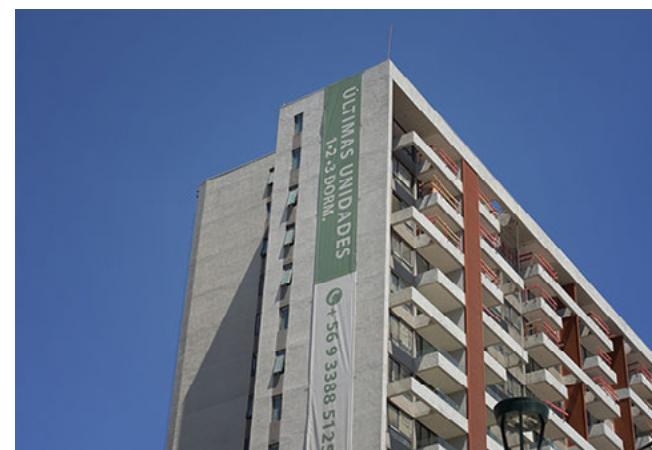
REPORTE 2: ¿Para quién densificar?

La densificación, para ser equilibrada, debe estar centrada en las personas y promover la integración social. Por esta razón, el aumento de la densidad sería deseable para la ciudad sólo en la medida en que realmente sea capaz de satisfacer las necesidades de sus habitantes. De esta manera, es importante preguntarse para quién estamos densificando. ¿Quiénes han sido beneficiados por los procesos de densificación? ¿Quiénes desearíamos que se vean beneficiados por la densificación? A través del análisis de datos del mercado inmobiliario y de información sobre las características de la población, buscamos aproximarnos a comprender a quiénes ha apuntado preferentemente la oferta nueva de viviendas, poniéndola en relación con el tipo de hogar y los ingresos de las familias donde hoy se concentra el desarrollo inmobiliario⁴.

Para esto, en el [Reporte 2](#) se cruzaron datos de las viviendas nuevas que han sido adquiridas en el mercado –específicamente, su precio y programa–, con información socioeconómica y sociodemográfica de la población local, para entender las relaciones entre oferta y demanda de las nuevas viviendas, que en su mayoría corresponden a departamentos. El análisis fue realizado considerando dos aristas: primero, contrastando el tipo de vivienda ofrecido (cantidad de dormitorios) y el tipo de hogar (cantidad de personas) que habita en las comunas, y luego, vinculando el precio de las viviendas con los ingresos de la población local.

Con respecto al primer punto, se encontró un crecimiento sostenido desde 2015 en las promesas de compraventa de departamentos de un solo dormitorio. A modo de ejemplo, el año 2018 en las comunas de Santiago, Independencia y Estación Central, el porcentaje de viviendas con esta característica alcanzó el 62%, 57% y 53%, respectivamente.

Al contrastar estos números con información del Censo 2017 sobre el tipo de hogar de las comunas analizadas, se ve que, si bien para la mayoría de los



Proyecto inmobiliario en Recoleta con departamentos disponibles para la venta.

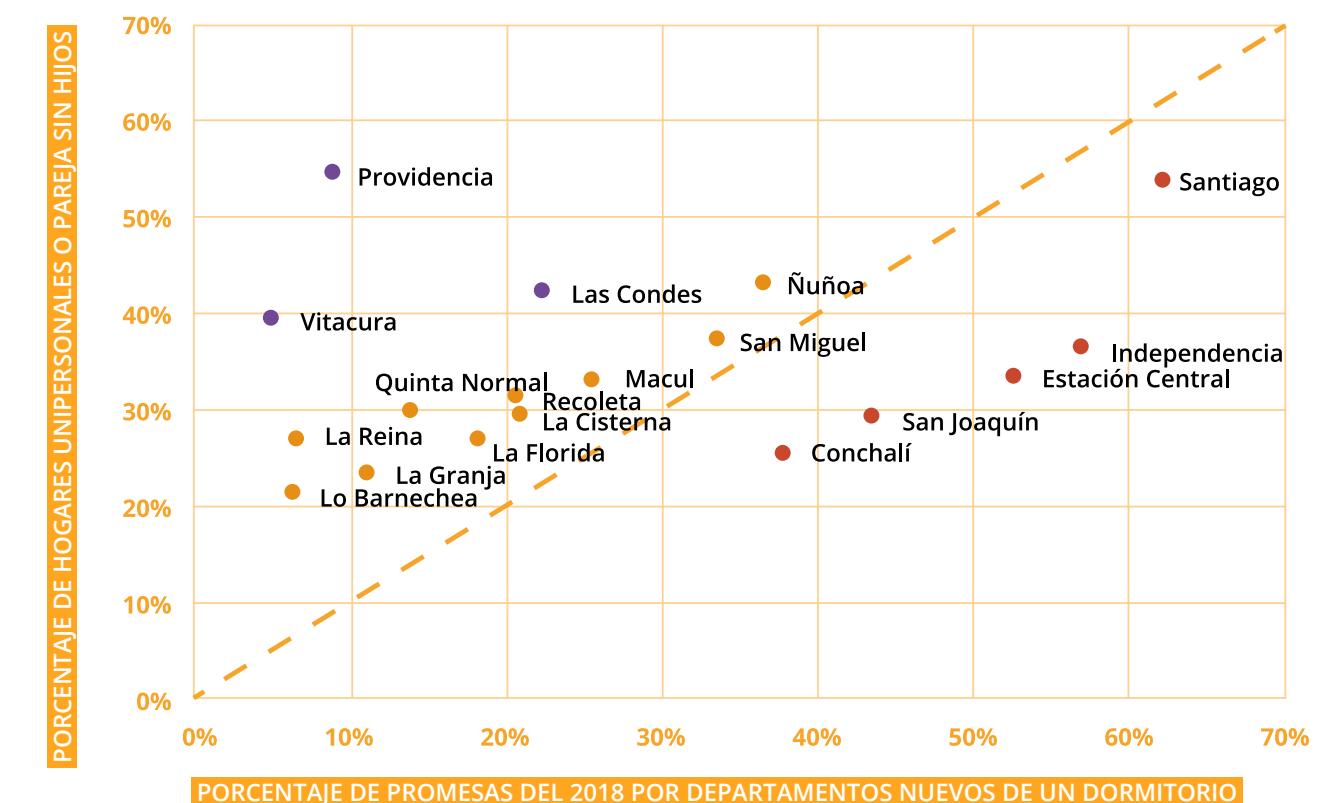
Fotografía: Rodrigo Merino.

casos existe una similitud entre el porcentaje de viviendas ofrecidas de un dormitorio y la proporción de hogares que demandaría esta tipología a nivel intra-comunal (hogares unipersonales o parejas sin hijos), se encontró un grupo de cinco comunas en que la cantidad de viviendas de un solo dormitorio vendidas durante el 2018 fue significativamente superior a la proporción de hogares unipersonales o de parejas sin hijos presentes a nivel local (ver [Gráfico 1](#)). Dicho de otro modo, en estos casos la oferta nueva podría estar apuntando preferentemente a un público externo más que al comunal. Esto podría representar un potencial riesgo para los hogares de mayor tamaño dentro de las comunas sujetas a densificación, en dos sentidos: 1) el desplazamiento hacia otros sectores, donde haya una oferta que presente mayor cantidad de recintos; o 2) forzar situaciones de hacinamiento y allegamiento como forma de adaptarse a la oferta existente a nivel local⁵.

⁴ Mayores antecedentes sobre este ejercicio pueden consultarse en el [Reporte 2](#), disponible en <https://ciudadcontodos.cl/>

⁵ Si bien es cierto que la demanda por vivienda que existe dentro de las comunas no sólo se satisface de vivienda nueva –sino también de vivienda usada–, se quiere hacer ver el punto de la importancia de generar una oferta habitacional variada para distintos tipos de hogar. La oferta de vivienda tiene efectos a nivel social, los que deben ser visibilizados.

GRÁFICO 1
COMPARACIÓN DEL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE OPTARÍA POTENCIALMENTE POR VIVIENDAS DE 1 DORMITORIO, CON PORCENTAJE DE PROMESAS POR VIVIENDAS NUEVAS DE 1 DORMITORIO, A ESCALA LOCAL



- Comunas en que hubo más promesas de compra por departamentos de 1 dormitorio que hogares unipersonales o de pareja sin hijos.
- Comunas en que hay equilibrio entre promesas de compra por departamentos de 1 dormitorio y hogares unipersonales o de pareja sin hijos.
- Comunas en que hubo menos promesas de compra por departamentos de 1 dormitorio que hogares unipersonales o de pareja sin hijos.

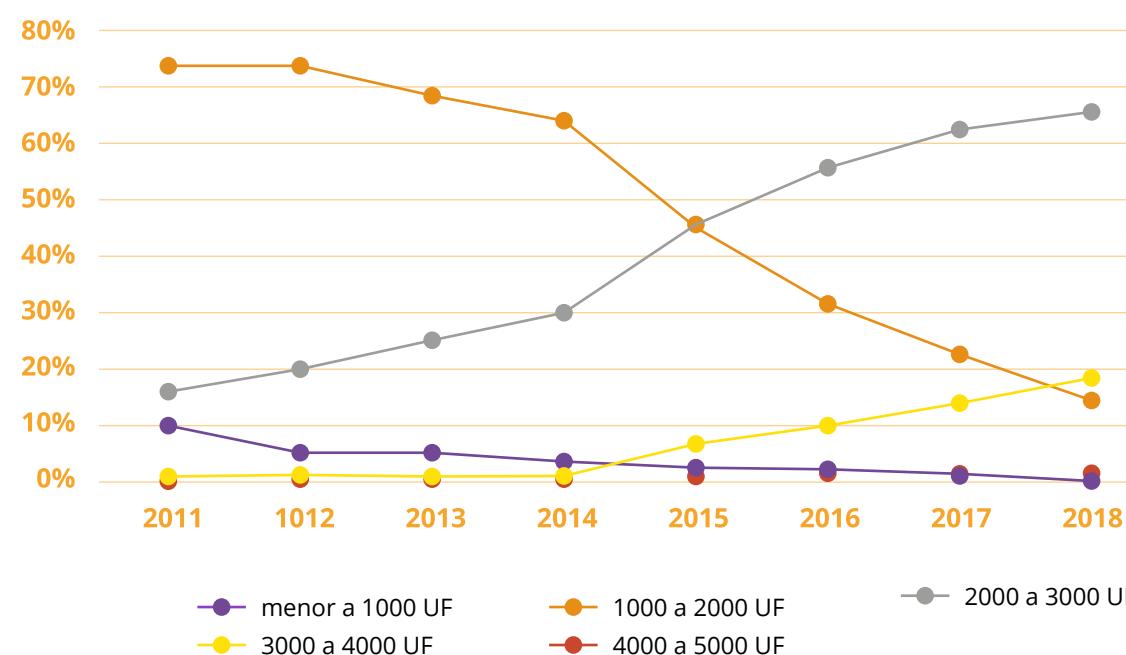
NOTA: Las comunas de la Región Metropolitana que no se incluyeron en este gráfico tienen un porcentaje de viviendas de 1 dormitorio menor al 5%.

FUENTE: Elaboración propia en base a información de TOCTOC.com y Censo 2017.

Al estudiar el precio de las viviendas, nos encontramos en general con un encarecimiento de éstas. Entre 2011 y 2018, en varias comunas se puede ver un reemplazo gradual de la proporción de viviendas con precios que van desde las 1.000 UF a las 2.000 UF, por aquellas que cuestan entre 2.000 UF y 3.000 UF (ver [Gráfico 2](#)). En el caso de la comuna de Santiago, si el 2011 el 74% de las viviendas tenía un precio que fluctuaba entre las 1.000 UF y 2.000 UF y el 16% entre 2.000 UF y 3.000 UF, el año 2017 se ve lo contrario: el 65% está entre 2.000 UF y 3.000 UF y sólo el 14% entre 1.000 UF y 2.000 UF.

Al contrastar estos precios con los ingresos de la población, a nivel de la Región Metropolitana se ve que tan sólo un 2,5% de las promesas de venta de viviendas de mercado apuntó a los primeros cuatro deciles, versus un 75,4% que estuvo dirigida a los cuatro deciles de mayor ingreso⁶.

GRÁFICO 2:
PROPORCIÓN DE PROMESAS DE COMPRA EN LA COMUNA DE SANTIAGO
SEGÚN RANGO DE PRECIO EN UF



FUENTE: elaboración propia en base a TOCTOC.com, 2019.

La discusión respecto a la asequibilidad de la vivienda se ha centrado en el precio de ésta. La evidencia, si bien muestra que esta preocupación es de primera importancia, obliga también a ampliar la discusión y a preguntarse por el tipo de hogar al cual se está orientando la oferta, y en qué medida responde a las necesidades y realidad sociodemográfica de los barrios.

⁶ | Se excluyeron del análisis las viviendas enteramente subsidiadas por el Estado.

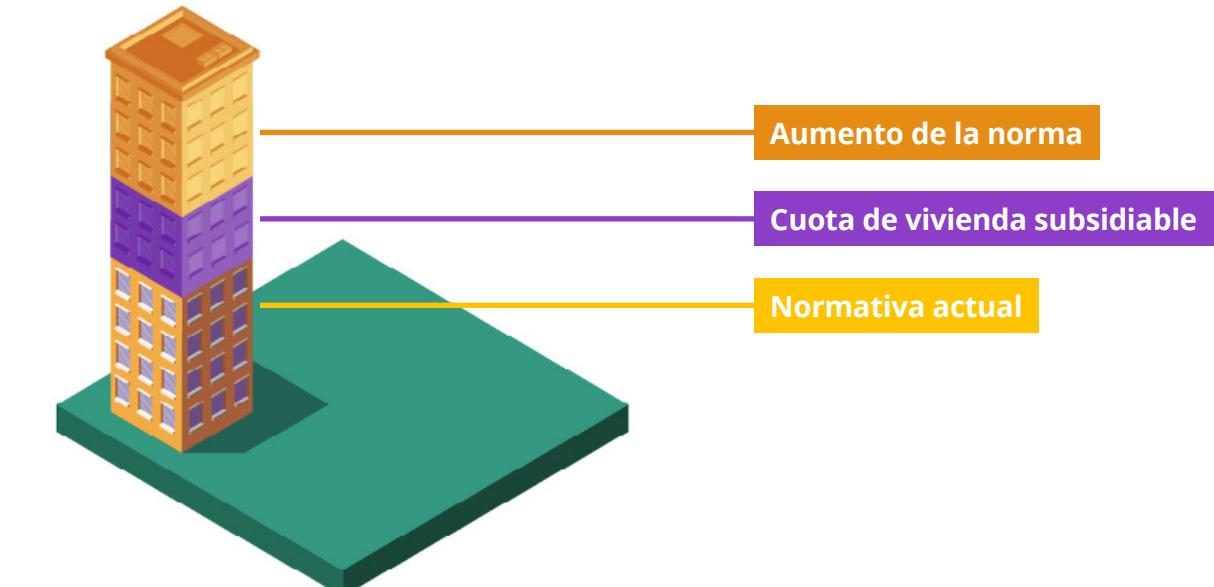
Anivel comunal, vemos casos como el de Estación Central, donde el **55% de la población pertenece a los cuatro deciles de menores ingresos, sin embargo, sólo el 5% de la oferta nueva tiene un precio abordable por estos deciles.**

REPORTE 3: El desafío de la integración social

Siguiendo con la pregunta ¿Para quién es la densificación?, es necesario considerar que para que ésta sea equilibrada, debe favorecer la integración social y urbana; esto es, promover la proximidad física entre personas diversas, permitir el acceso efectivo a oportunidades y servicios, fomentar la interacción sin subordinación entre los distintos grupos, y promover la identificación simbólica con un territorio común (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2019). Uno de los mecanismos para conseguir esto lo propuso recientemente el Gobierno, por medio del Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana (Boletín N°12.288-14) y del reglamento de la Ley N° 20.741, consistente en otorgar incentivos normativos a los

proyectos inmobiliarios que incluyeran un porcentaje de viviendas subsidiadas. Estos incentivos se pueden traducir en mayores alturas máximas, más densidad y mayor índice de constructibilidad, entre otros, pasando por sobre lo establecido en el Plan Regulador Comunal.

ILUSTRACIÓN 2:
EJEMPLO DE CÓMO FUNCIONARÍA EL MECANISMO DE INCENTIVOS NORMATIVOS. SE PERMITE CONSTRUIR POR SOBRE LO PERMITIDO EN LA NORMATIVA, A CAMBIO DE INCORPORAR UNA CUOTA DE VIVIENDA SUBSIDIADA EN EL PROYECTO.



FUENTE: elaboración propia.

Buscando aportar a la discusión respecto a esta iniciativa y su potencial alcance, se realizaron modelaciones para evaluar la factibilidad de aplicar estos mecanismos en diversos sectores de la Región Metropolitana. El objetivo era calcular en qué condiciones el incentivo que se entregaría al desarrollador sería suficiente para que éste se comprometa con la construcción de un proyecto de integración. Esto es, cuál es el mínimo beneficio normativo que esperarían los desarrolladores para asegurar un porcentaje determinado de vivienda subsidiada, garantizando un valor mínimo de rentabilidad⁷.

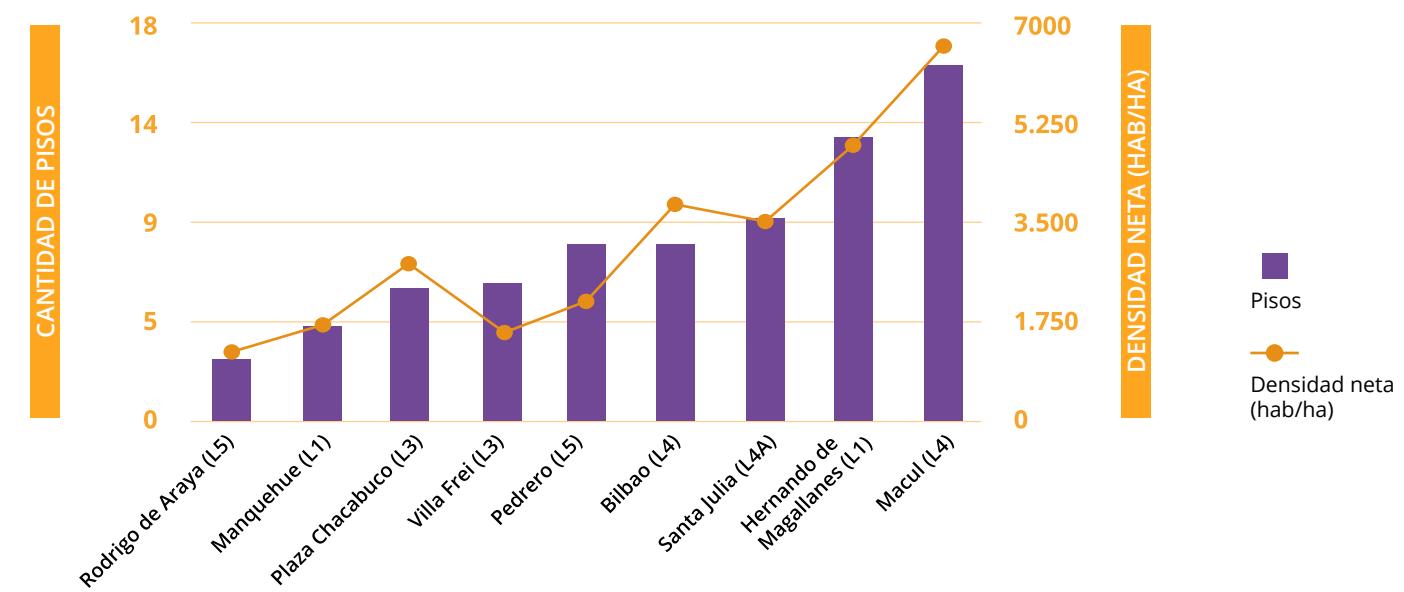
En resumen, la metodología consistió en una evaluación económica de proyectos de desarrollo inmobiliario, modificando las condiciones según los escenarios modelados (costos del suelo, porcentajes de vivienda subsidiada, beneficio normativo, precio de las viviendas, entre otros). Con esto, se buscaron los casos en que la rentabilidad del proyecto se ajustara al mínimo esperado por el desarrollador⁸. Es importante mencionar que el análisis se enfocó en mantener el interés privado debido a que el proyecto de ley lo considera así, y su ejecución depende exclusivamente de esto.

Los resultados mostraron que, si bien el instrumento propuesto puede generar algún efecto positivo, éste se conseguiría de manera insuficiente, en términos de: 1| la contribución que hará cada proyecto (medida como porcentaje de viviendas subsidiadas respecto del total de unidades generadas); 2| la relación entre cuota exigida e incentivo requerido en cada zona; y 3| los desafíos de integración social que presentan nuestras ciudades, especialmente las áreas metropolitanas. Esto se evidencia en que son muy pocos los casos en que se podría exigir más de un 20% de vivienda subsidiada⁹.

Otro resultado relevante que surgió de las modelaciones es que la relación entre beneficio normativo y porcentaje de vivienda subsidiada que se podría exigir a cambio en un proyecto va a depender del lugar donde se realice. En el **Gráfico 3** se muestra la cantidad de pisos que esperaría el desarrollador en cada una de las zonas, en el caso que se exija una cuota del 20% de viviendas subsidiadas. Por ejemplo, en las cercanías del metro Macul se requerirían 16 pisos para cumplir con esta exigencia, mientras que en los alrededores de la estación Plaza Chacabuco, sólo se necesitarían 6 pisos.

La evaluación realizada no significa, de ninguna manera, que la integración deba promoverse exclusivamente a través de mecanismos de mercado. Por el contrario, los resultados muestran la acotada contribución del mecanismo evaluado, lo que impulsa a fortalecer el rol del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil para el logro de este propósito.

GRÁFICO 3:
CANTIDAD DE PISOS Y DENSIDADES QUE HABRÍA QUE PERMITIR EN CADA UNO DE LOS CASOS PARA PODER EXIGIR 20% DE VIVIENDA SUBSIDIADA.



NOTA: Se muestran las densidades netas que tendría cada proyecto si se construyera la altura indicada en cada caso, manteniendo los tamaños promedio de los departamentos que se observan en las respectivas zonas.

FUENTE: Clemente Larraín para Fundación Techo y Centro de Políticas Públicas UC, 2019.

Otros hallazgos que se derivaron de las modelaciones y que se presentan en más detalle en el [Reporte 3](#), fueron:

- La relación entre el beneficio normativo y la cuota de vivienda subsidiada es exponencial: cada vez se requiere aumentar más el incentivo al desarrollador para incrementar el porcentaje de vivienda subsidiada.
- A mayor precio de venta de los departamentos privados, mayor facilidad de incluir grupos más vulnerables dentro de la cuota subsidiada.
- El mecanismo es sensible al efecto que podría existir sobre el precio de las viviendas privadas o las velocidades de venta producto de la integración.
- En un principio, la industria le asignaría un mayor riesgo financiero al proyecto, ante la incertidumbre de su efecto. Este riesgo afecta el interés inmobiliario por invertir en proyectos de integración. Dichos riesgos podrían minimizarse a través de la acción privada y de las políticas públicas (por ejemplo, organizando la demanda y anticipando el pago de los subsidios).

A partir de estos resultados, se concluye la importancia de que el Estado evalúe de manera permanente la pertinencia del incentivo entregado, de manera de no entregar un beneficio sin la suficiente contraprestación exigida a cambio. Para esto se requiere, entre otras cosas, la posibilidad de una aplicación dinámica de la política, permitiendo su adaptación según sector y en el tiempo.

En todo caso, la integración social y urbana sólo se alcanzará en la medida que exista una política integral, y no medidas aisladas. Al respecto, se recomienda de manera urgente retomar y profundizar las propuestas que ha elaborado el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en la materia¹⁰, además de mejorar el proyecto de Ley de Integración Social, actualmente en discusión.

⁷ | Los resultados de este trabajo, al cual contribuyeron un curso de Evaluación de Proyectos de Ingeniería Civil UC, y el practicante Clemente Larraín, en coordinación con la Fundación TECHO, pueden revisarse en el [Reporte 3](#), disponible en www.ciudadcontodos.cl

⁸ | Los detalles de la metodología y los supuestos que se consideraron en la modelación se presentan en el [Reporte 3](#), disponible en www.ciudadcontodos.cl

⁹ | A modo de referencia, el reglamento de la Ley N° 20.741 que se aprobó el 10 de julio de 2019 y que regula el otorgamiento de beneficios de normas urbanísticas a proyectos de viviendas integradas considera un mínimo de 20% para los proyectos de integración.

¹⁰ | Nos referimos a: "Propuestas de medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana" y "Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas". Disponibles en: <https://cndu.gob.cl/propuestas/>



PROYECTO MATURANA 1203

Este edificio de 5 pisos albergará 58 departamentos de 57 metros cuadrados. Se ubica en el centro de Santiago, en una zona de buena conectividad, infraestructura y equipamiento. Acogerá a familias de tres comités de vivienda, que han vivido históricamente en esta comuna, con el objetivo de disminuir la segregación. Este proyecto emblemático del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, impulsado por la Municipalidad de Santiago, financiado por el SERVIU RM y apoyado por la Fundación Urbanismo Social en el marco del "Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda", es un ejemplo del involucramiento del sector público y de la sociedad civil para la promoción de la integración social.



Fotografía y fuente: Fundación Urbanismo Social.

REPORTE 4: ¿Cómo densificar?

Los problemas de la ciudad, sin duda, son de carácter complejo, y no tienen una única causa ni respuesta. Hablar de cómo densificar es hablar de la morfología o forma de la densidad, 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.

Según la OCDE (2017), contar con procesos justos es tan importante para los ciudadanos como el resultado de éstos. La misma idea es recogida por la experiencia “100 chilenos” del Centro de Políticas Públicas UC, donde se menciona que “la confianza no sólo resulta del qué recibo sino que también incide el cómo lo recibo”.

En cada una de las etapas que conforman el proceso de densificación (planificación y diseño, ejecución del proyecto, puesta en marcha y evaluación) deben interactuar varios actores. En este caso, nos enfocamos en analizar la relación entre tres de los más relevantes: **ciudadanía, municipios e inmobiliarias¹¹**.



Diseño Participativo de la Plaza Cívica Ochagavia, de la comuna de Pedro Aguirre Cerda.

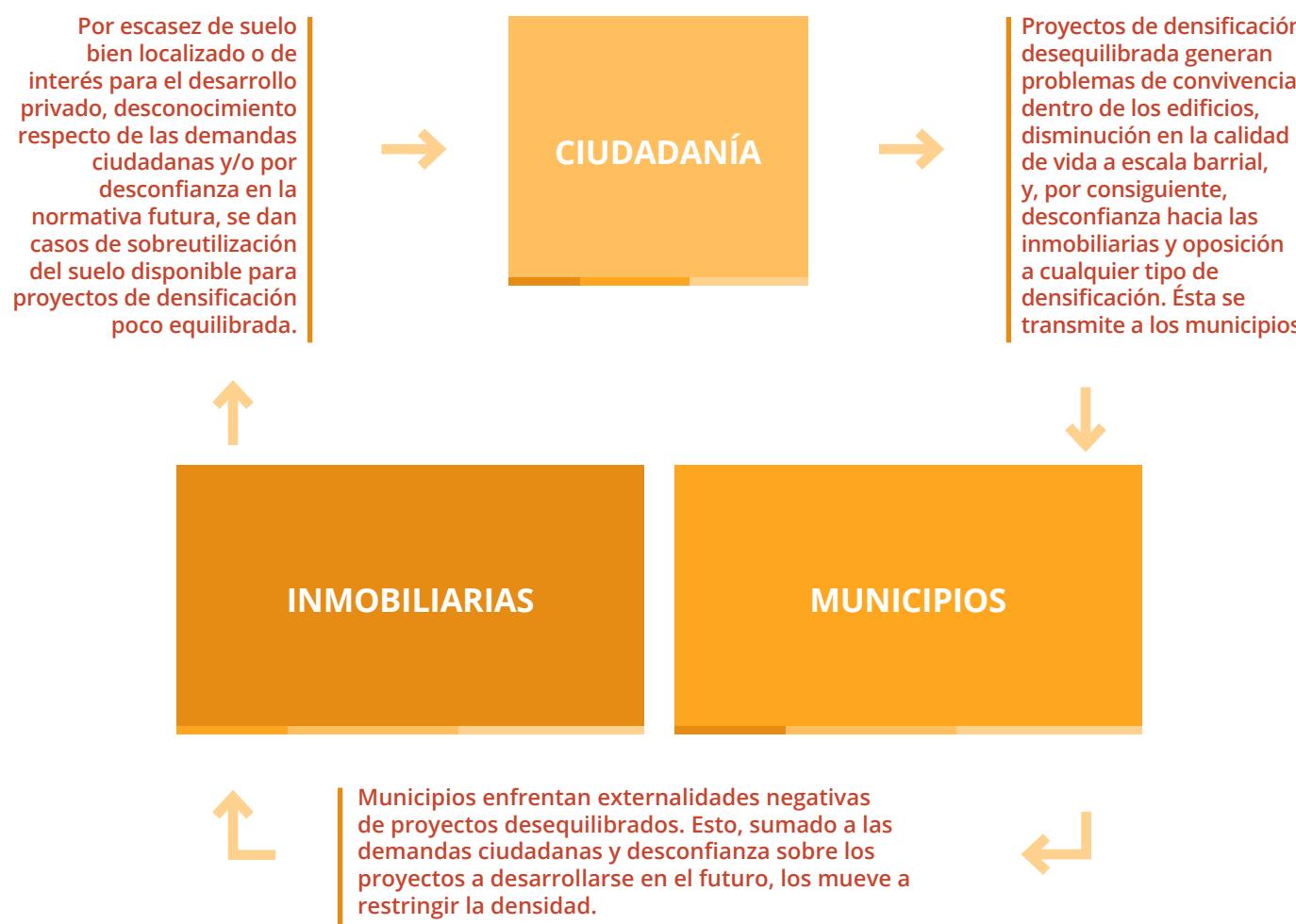


Participación ciudadana en el proyecto Corazones de barrio, para definir los servicios públicos y privados que se requieren en un determinado sector.

Fotografías y fuente: Fundación Urbanismo Social.

Para avanzar hacia una densificación equilibrada, es fundamental que el proceso asegure una mejor articulación entre estos tres actores –en el marco de una planificación intercomunal o metropolitana, para casos como el de la ciudad de Santiago-, ya que sólo así, dicha densificación responderá a las necesidades y visiones de los distintos intereses y necesidades involucradas.

**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 pública y privada. Además, muestra la posibilidad de desarrollo por medio de inmobiliarias, sin considerar otros posibles desarrolladores (corporaciones municipales, el SERVIU o actores del tercer sector).

Relación entre el ciudadano y el municipio

Según la Ley Orgánica de Municipalidades, éstas instituciones tienen la “finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación” en el progreso de la comuna. No obstante lo anterior, por lo general, los procesos de participación presentan las siguientes debilidades:

- No hay participación a escala de proyecto inmobiliario.
- Participación descoordinada (ausencia de articulación de distintas instancias de participación que se dan en el territorio).
- Falta de estándares para la participación.
- Participación sólo informativa o consultiva, y tardía.

‘Ciudad con Todos’ hizo una revisión de 19 herramientas de planificación (planes, políticas e instrumentos de planificación), de los cuales 13 están obligados a considerar procesos de participación. Sin embargo, **sólo uno (el plebiscito comunal)** tiene resultado vinculante. Esto demuestra que, en este caso, la participación es sólo informativa o consultiva, además de tardía.

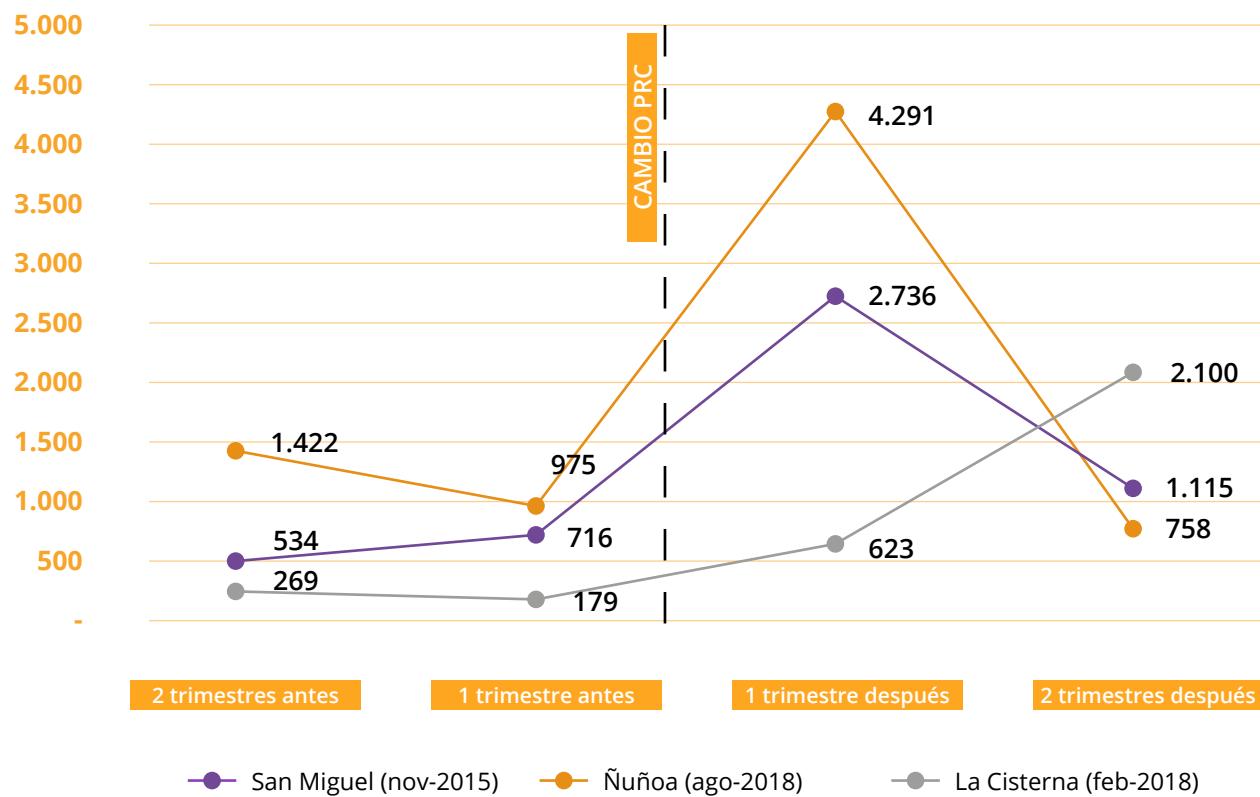
Relación entre el municipio y la inmobiliaria

Se identifican dos casos en los que se hace evidente la desarticulación entre estos dos actores: 1| cuando el desarrollador construye más, o más rápido de lo que el municipio esperaría y 2| cuando el municipio no logra que el desarrollador construya lo que se ha planificado.

Con respecto al primer caso, éste se hace evidente cuando los municipios cambian o congelan sus Planes Reguladores (PRC) para reducir la densificación. Se ven casos como el de Ñuñoa, en que la cantidad de viviendas aprobadas el trimestre posterior al cambio

del PRC se cuadriplicó ([ver Gráfico 4](#)). En San Miguel y La Cisterna, por su parte, se triplicó. En estos casos concretos, la decisión tomada por el municipio de reducir la densificación termina con el resultado inverso. Esta situación puede generar desconfianza en la ciudadanía, en la medida en que no comprenden por qué aparecen nuevos edificios en sus barrios, en circunstancias que la densificación fue restringida.

GRÁFICO 4:
UNIDADES DE VIVIENDAS APROBADAS ANTES Y DESPUÉS DE UN CAMBIO AL PRC.



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

El segundo caso mencionado ocurre cuando el suelo que está disponible para la construcción en densidad no es demandado por los desarrolladores. Según cálculos de TOCTOC.com, de las 3.405 hectáreas de suelo disponible en 13 comunas céntricas, sólo 886 hectáreas corresponden a suelo demandado por las

inmobiliarias¹². Esto motiva a involucrar a nuevos actores en el desarrollo de proyectos de densificación, sobre todo en aquellos casos en los que existe urgencia de generar nuevas viviendas a precios asequibles, pero no existe interés de mercado en su provisión.

¹² | Se comprende como "suelo demandado" a nivel comunal, a terrenos que poseen una normativa (dada por el PRC) que permite construir proyectos inmobiliarios con altura igual o mayor que el promedio de los ya construidos en dicha comuna. Por ejemplo, en el caso de La Florida, se trata de sitios donde es factible levantar edificios de 13 pisos. El supuesto utilizado aquí es que los desarrolladores no estarán interesados en construir proyectos en sitios con una normativa más restrictiva. Ahora bien, la regulación no es la única variable que determina el interés inmobiliario, sino que hay otros factores determinantes, como son el precio del suelo o la accesibilidad a transporte, entre otros.

Regeneración en barrios 9x18

El desarrollo de proyectos de densidad media en lotes tipo 9x18 – denominados así por sus dimensiones- no ha sido atractivo para el mercado inmobiliario, ya sea por la gestión social asociada, como por las restricciones normativas vigentes en los barrios que concentran este tipo de sitios, que limitan el número de viviendas que se pueden construir. Sin embargo, otros actores han desarrollado proyectos exitosos. La fotografía muestra un proyecto denominado "Pequeños Condominios" de la constructora Consolida, que contó con el apoyo del municipio de Peñalolén. Este tipo de proyectos permite dar una solución definitiva y de calidad a propietarios y allegados en el sitio donde hoy residen, manteniendo sus redes sociales y permitiendo su permanencia en la comuna.



Fotografía: Constructora Consolida.

Relación entre el ciudadano y la inmobiliaria

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 han mencionado, probablemente la más fragmentada es la que existe entre inmobiliarios y ciudadanos.

En Chile, la desconfianza hacia las empresas privadas es transversal, al igual que lo que ocurre respecto a los distintos actores del Estado. Según la encuesta

Bicentenario (Centro de Políticas Públicas UC, 2019), sólo el 10% del país confía mucho o bastante en las empresas. En la experiencia “100 chilenos” (Centro de Políticas Públicas UC, 2017) se profundizó en este tema, encontrando que, si bien se valora la competencia técnica del sector privado, se cuestiona que éstas no se hagan cargo de su rol social. Se menciona también que la confianza se ve muy deteriorada cuando el producto o servicio entregado es deficiente.

El desafío está en que la densificación efectivamente lleve aparejada los beneficios descritos por la literatura (como podrían ser el promover mayores niveles de caminabilidad y de usos mixtos, entre otros). Esto podría lograrse con una mayor articulación de actores, y con mayores niveles de planificación urbana.

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 quién necesita de esa densidad y quién recibirá esa densidad.



En esta construcción en Providencia, la empresa encargada del desarrollo explica en un muro el tipo de proyecto que se está desarrollando y sus características. Además, especifica cuáles serán las horas de trabajo y los posibles efectos que podría tener la construcción y sus medidas de mitigación.

Fotografías: Constanza Serrano.



04

DIÁLOGO SOBRE LA DENSIFICACIÓN

Durante el año que duró el proyecto, 'Ciudad con Todos' no sólo realizó un trabajo de investigación, sino que, además, organizó diversas actividades con el fin de generar diálogo y articulación entre distintos actores. Esto derivó en diversos insumos que complementaron el trabajo de levantamiento y análisis de información.

DIÁLOGO CON MUNICIPALIDADES

En la sección anterior quedó de manifiesto la importancia que toma el rol de las municipalidades en el proceso de densificación. Sin embargo, muchas de ellas consideran que no están siendo adecuadamente incluidas en la discusión legislativa y de políticas públicas en la materia. Un ejemplo de esto sería el débil rol que se les habría asignado en el proyecto de Ley de Integración Social y Urbana (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2019).

Es por eso que como parte de la investigación realizada por el proyecto 'Ciudad con Todos', y en una apuesta por la visibilización y consideración de ellas, nos propusimos conocer su postura frente al proceso de densificación; en específico, cuáles son las problemáticas y desafíos que han experimentado, cómo los han abordado, y qué sugieren respecto a cómo avanzar a futuro.

En este diálogo participaron municipalidades de comunas centrales y pericentrales de la Región Metropolitana que cumplieran con 3 condiciones: 1) con importantes proyectos de inversión pública en curso o recién instalados; 2) en las que se identifiquen procesos de densificación inminentes, en desarrollo o ya consolidados, y 3) que tengan potencial inmobiliario. En ellas, logramos concretar reuniones con los equipos de Asesoría Urbana y profesionales de la Dirección de Obras de 9 municipios: Independencia,

Recoleta, Estación Central, Cerrillos, La Cisterna, Renca, Quilicura, Providencia y San Miguel.

A partir de las entrevistas realizadas, y de un posterior taller participativo, **identificamos 4 dimensiones o ámbitos** en los que los municipios expresan problemáticas y desafíos relacionados con la densificación:

1. Participación Ciudadana
2. Planificación Urbana
3. Prácticas Inmobiliarias
4. Gestión Medioambiental

Es importante reafirmar que cada comuna tiene sus propias particularidades; no obstante, comparten inquietudes en común respecto de estos temas.

“Los municipios generan mayor confianza que otras instituciones públicas (...) Estas entidades son piezas clave en la vinculación con la ciudadanía por la proximidad que tienen a través de los servicios que prestan”.

Fuente: Encuesta nacional de percepciones ciudadanas sobre municipios. (Centro de Políticas Públicas UC, 2016)



Encuentro con representantes de las municipalidades de Renca, Estación Central, La Cisterna, Independencia, Providencia y Cerrillos.

Fotografía: Alejandro Rustom.

Reunión con representantes de la Municipalidad de Recoleta e Independencia.

Fotografía: Paula Mansilla.



Participación ciudadana

En las instancias de diálogo con municipalidades, quedó de manifiesto que, como problemática general, las distintas normativas existentes acotan el involucramiento de la comunidad en materias de competencia municipal a los niveles informativo y consultivo y, además, lo hacen de modo tardío y relativamente superficial. Entendiendo la importancia de esta dimensión, muchos municipios han ido más allá del piso mínimo fijado por ley, y han implementado distintas experiencias participativas, sobre todo en lo que refiere a creación y modificación de planos reguladores¹³. Al respecto, medidas como la obligación introducida por la Ley N° 21.078, de presentar una imagen objetivo a los vecinos, previa elaboración del

anteproyecto del Plan Regulador, es percibida como una oportunidad. No obstante lo anterior, existe inquietud sobre cómo abordar éste y otros desafíos en materia de participación. Específicamente en materia de planificación territorial, los municipios expresaron la dificultad que tendría el transmitir ciertos mensajes a la ciudadanía, ya que el lenguaje que se utiliza para abordar temas urbanísticos es técnico y, por lo mismo, difícil de comprender para quienes no son especialistas. Ante esto, algunas municipalidades mencionan la importancia de aprender sobre metodologías participativas que faciliten el acercamiento con los vecinos, y transformar el lenguaje técnico a uno más comprensible por todos.



Taller Participativo en el proyecto Núcleo Ochagavía, de Pedro Aguirre Cerda.

Fotografía y fuente:
Fundación Urbanismo Social.

Plataforma Construye tu Ciudad

Durante el año 2019, dentro del proyecto 'Ciudad con Todos' y con la colaboración de las empresas FAHNEU y DEISA, se desarrolló una plataforma piloto, que tiene como objetivo acortar brechas que impiden llevar a cabo buenos procesos de participación ciudadana respecto a la planificación del territorio.

La plataforma muestra de una manera simple y legible tres escenarios: volúmenes actualmente construidos, volúmenes que la normativa permite

construir y volúmenes que los bienes públicos urbanos permiten construir, considerando los niveles de accesibilidad de los territorios.

Todos estos volúmenes se muestran como mapas de tres dimensiones, para simplificar su interpretación y crear un lenguaje común que permita que tanto municipios como ciudadanos dialoguen en torno a la planificación urbana.

ILUSTRACIÓN 3:
IMAGEN CAPTURADA DE LA PLATAFORMA. EN ESTE CASO SE MUESTRAN EN GRIS LOS VOLÚMENES ACTUALMENTE CONSTRUIDOS Y EN COLORES LO QUE EL PLAN REGULADOR PERMITE CONSTRUIR.



Fotografía: elaboración propia, 2019.

¹³ | Entre éstas se incluyen: campañas de difusión, videos informativos y convocatoria de mesas de trabajo permanentes y transitorias, a las que asisten representantes de la comunidad.

Planificación urbana

En este punto se destaca el –hasta ahora– insuficiente rol público para dar respuesta a necesidades actuales y futuras de la población y de los territorios, así como también para el aprovechamiento de oportunidades. Ejemplo de esto sería la generación de vivienda asequible en buenas localizaciones, o bien la consolidación de subcentros urbanos. Se recoge la expectativa de que algunas de estas tareas recaigan directamente sobre los municipios (por ejemplo, la vivienda), mientras que otras, sobre algún actor público de carácter metropolitano, que unifique la visión sobre la ciudad como un todo, lo que hoy no existe (por ejemplo, para la creación de subcentralidades). Respecto a esto último, causa interés e inquietud la implementación de la Ley de Traspaso de Competencias hacia los Gobernadores Regionales¹⁴, quedando aún abierto cómo será su implementación, y en qué medida se afectará el poder de decisión local. En su mayoría, las municipalidades

encuentran una oportunidad en esta propuesta, siempre y cuando no queden al margen en la toma de decisiones. Una dimensión en la que se manifiesta interés por tener mayor poder de decisión es respecto de la inversión pública: dónde localizarla, y cómo ésta debe bajar al territorio, de modo de maximizar sus beneficios y atenuar sus externalidades negativas.

Los municipios perciben al Plan Regulador Comunal como un instrumento demasiado acotado e inflexible, en la medida que: 1) se reduce a la definición de dónde y bajo qué normas urbanísticas construir – estando bastante desacoplado de otros instrumentos de inversión y gestión; 2) no tiene atribuciones para regular ciertos aspectos de los proyectos privados, lo que afectaría su calidad y pertinencia; y 3) los tiempos asociados a su creación y actualización son demasiado extensos, por lo que pierde vigencia rápidamente.

Caso de la Ciudad Parque Bicentenario de Cerrillos: debilidad de la planificación metropolitana y ausencia de foco en las personas

Ciudad Parque Bicentenario es una iniciativa que nace en 2001 de la mano del Ministerio de Vivienda, y a la fecha no se ha logrado concretar completamente. Su Plan Maestro buscaba consolidar las 250 hectáreas del proyecto – localizado en el ex aeropuerto de Cerrillos- como un polo de integración social y oportunidades urbanas para la comuna y su entorno. El Plan implicaba materializar una serie de inversiones, incluyendo áreas verdes, centros culturales, metro, núcleos de servicios y comercio, y proyectos de vivienda para hogares de ingresos diversos. Muchas de éstas no se han concretado a la velocidad esperada (Álvarez, 2010; Gotschlich, 2018).

Si bien se avanzó bastante en la definición de “qué” se quería lograr, mediante la formulación del Plan, se percibe que hubo una debilidad en el planteamiento respecto a “cómo” hacerlo. En ese sentido, aparece

como urgente la configuración de un modelo institucional que ejerza las necesarias atribuciones en materia de planificación a nivel metropolitano, incluyendo no sólo la normativa urbana, sino también los componentes de inversión y gestión, y articulando a los distintos actores involucrados. Esto entendiendo que Ciudad Parque Bicentenario tiene una envergadura y un potencial impacto que exceden la escala local. Además, representantes del municipio de Cerrillos apuntaron que, a su juicio, la principal falla de la estrategia adoptada fue el perder de vista “para quién” es el proyecto, lo cual debiera utilizarse como principio rector de la planificación. El poner a las personas al centro tendría implicancias prácticas para la gestión pública, como por ejemplo, la asignación de subsidios de forma preferente a los residentes de los proyectos de integración de Ciudad Parque Bicentenario, lo que podría haberse realizado a través de un llamado especial.



Fotografía: Rodrigo Merino.

¹⁴ Ley N°21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del País (2018).

Prácticas inmobiliarias

Respecto a las prácticas inmobiliarias, se evidencia un descontento generalizado de parte de los representantes municipales consultados, en relación a las malas prácticas en que habría incurrido una parte del sector privado en los últimos años. En particular, se critica el hecho de desarrollar proyectos que, aun cuando están en el marco de la legalidad, resultan de mala calidad, o bien no se apegan al espíritu de la ley que los ampara. Un ejemplo de esto lo constituyen los proyectos hiperdensos, siendo los casos existentes en Estación Central los más emblemáticos, pero no los únicos. Las municipalidades expresan contar con pocas facultades para frenar este tipo de desarrollos, los cuales, aprovechándose de los vacíos o debilidades de la normativa, irrumpirían en los barrios sin ninguna consideración con la morfología o estilo de vida allí presentes, y sin hacerse cargo de las externalidades negativas que generan. Al respecto, la Ley de Aportes al Espacio Público aparece como una medida acertada, aunque aún insuficiente¹⁵.

Por otro lado, se hizo alusión a la quebrantada relación entre vecinos y desarrolladores. Una parte importante de los vecinos no se sentiría involucrada en el proceso de densificación. Esto abarcaría desde aspectos básicos, relacionados con el conocer cuáles son los proyectos que han sido aprobados en sus barrios y sus efectos sobre el entorno, hasta otros más de fondo, como la posibilidad de incidir sobre las características de los desarrollos inmobiliarios.

No obstante lo anterior, también se reconocen casos de buenas prácticas dentro del sector privado, donde la colaboración hacia el sector público y la flexibilidad para adaptar proyectos a las necesidades de la comunidad, han sido fundamentales para lograr desarrollos de mejor calidad, que se constituyan como un aporte a los territorios donde se insertan.

Caso La Cisterna: limitación de la normativa urbanística como reacción a proyectos de hiper-densificación

La Cisterna experimentó la llegada de proyectos inmobiliarios de gran altura y densidad en ciertas zonas de la comuna –que generaron bastante rechazo en una parte de los vecinos-, lo cual fue posibilitado por el Plan Regulador Comunal que se encontraba vigente desde 2004*. Para frenar este tipo de desarrollos, el municipio de La Cisterna adoptó dos medidas: 1| la realización de una enmienda, el año 2017, a la cuota de estacionamientos fijada en el PRC, aumentando la exigencia a 3 estacionamientos por cada nueva vivienda**; y 2| la postergación de permisos de edificación (conocido como “congelamiento”), mientras se formula la modificación al PRC. Esta restricción implicó una disminución del interés inmobiliario por construir en la comuna.

*Para ciertas zonas, el PRC no fijaba alturas ni densidades máximas (en términos de altura, la restricción sólo estaba dada por la rasante).

**Previamente, la exigencia era de 1 estacionamiento por cada 5 viviendas bajo 50 m², y 1 estacionamiento cada 4 viviendas de entre 50 y 100 m², según lo establecido en el PRMS.

Las prácticas inmobiliarias tienen consecuencias positivas y negativas en los entornos donde operan. Proyectos que sean demasiado disruptivos respecto de las características de los barrios donde se emplazan, o que no generen beneficios sociales que sean visibles para las comunidades, contribuirán a resquebrajar la confianza en los desarrolladores privados, lo que a su vez puede empujar a los municipios a reaccionar a través de limitaciones a los Planos Reguladores.

Se requieren espacios formales de diálogo entre los sectores interesados y afectados por el desarrollo urbano, de manera de evitar la utilización de resquicios legales que generen resultados binarios, del tipo “todo o nada”.

Caso de la Cervecería Ebner en Independencia: colaboración privada para la consolidación de un espacio de interés público

Cervecería Ebner en Independencia, es un caso de buenas prácticas en cuanto a la relación entre municipio e inmobiliaria. En esta comuna, se logró la instalación del centro comercial Mall Barrio Independencia, que integra la recuperación y puesta en valor del monumento nacional dentro de su proyecto, rescatando la fachada, la torre e instalando un museo de la cerveza (Amigo,

2017). El proyecto fue aprobado por el Consejo de Monumentos Nacionales el año 2012, y el año 2019 abrió sus puertas al público.

Durante su ejecución, hubo diversas instancias de conversación en las que el municipio y la empresa lograron acuerdos de beneficio mutuo.



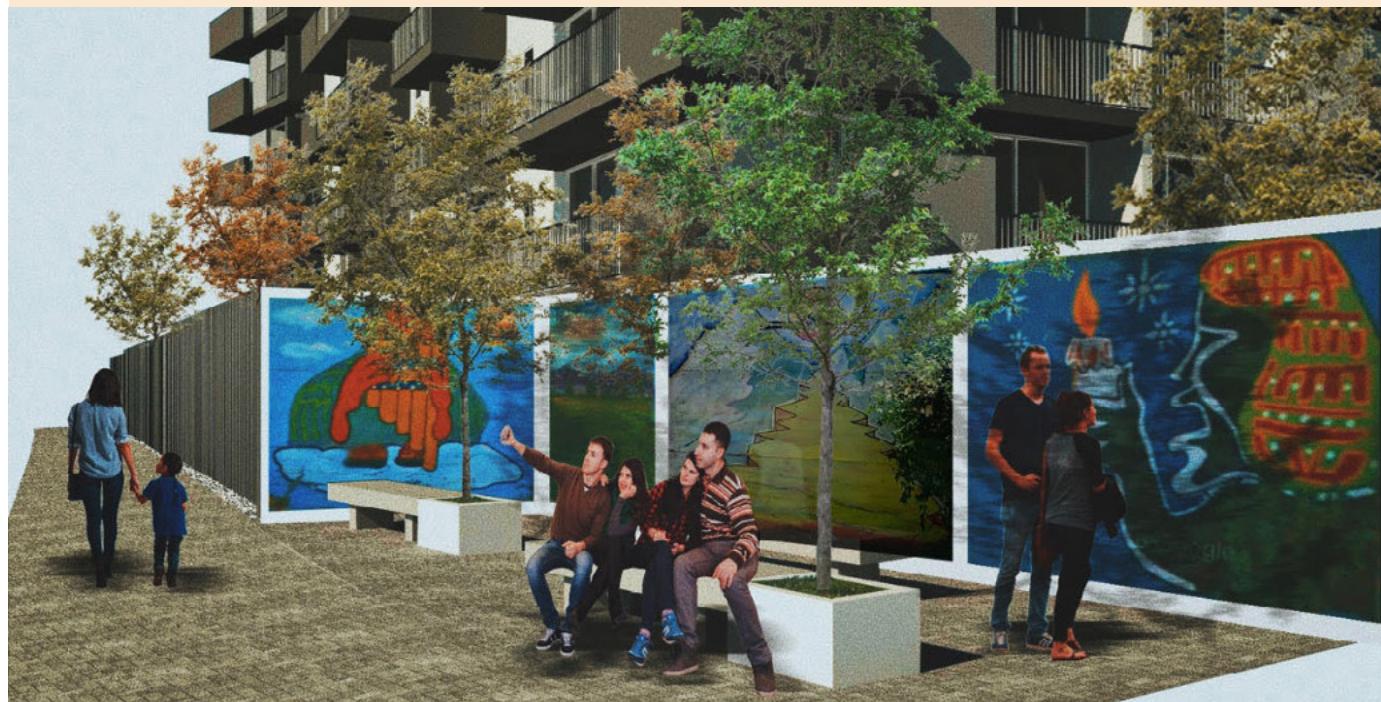
Fotografía: Rodrigo Merino.

15 | En esa misma línea, La Cisterna, valoró la existencia de la figura de los “informes viales básicos”, normados en la resolución exenta 511 de 2012 del Ministerio de Transportes. A partir de la circular 415 de la DDU, se pudo exigir como requisito para la recepción final de ciertos proyectos, el que se materializaran las medidas de mitigación dispuestas en los mencionados informes. Posteriormente, el Ministerio de Transportes restringió la aplicación de esta normativa sólo a los proyectos cuyos accesos enfrentan la red vial básica.

Caso de proyecto en La Florida: conciliando la densificación con el respeto a la memoria

Respetar la tradición y memoria del barrio fue lo que motivó a Inmobiliaria Santafe a diseñar este espacio de reflexión y encuentro en su proyecto en la intersección de Vicente Valdés con Inés de Suárez, en La Florida. Año a año, los vecinos se reúnen en torno al muro y realizan un acto de conmemoración,

el que Santafe espera que pueda seguir vigente en el espacio que cederán a la comunidad. Este proyecto será de uso residencial y tendrá 8 pisos con 91 departamentos de 1, 2 y 3 dormitorios. Su construcción comenzará en 2020 y terminará en 2021.

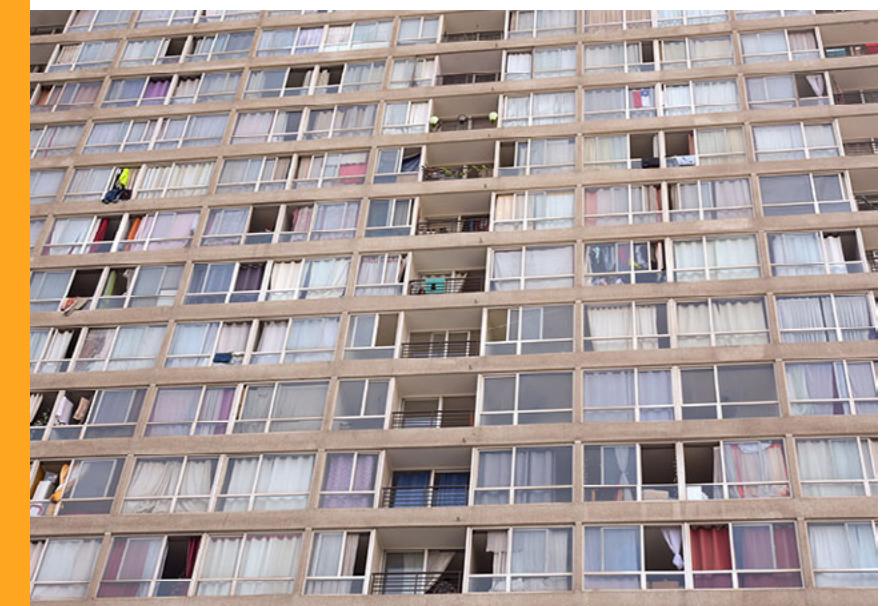


Fotografía, render y fuente: Inmobiliaria Santafe.



Los casos que se han visto de densificación desequilibrada en algunas comunas de Santiago tienen un efecto en la percepción que los ciudadanos se generan 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.

Fotografías: Rodrigo Merino.



Gestión Ambiental

En cuanto a Gestión Ambiental, nos encontramos con una preocupación generalizada en las comunas: el cambio climático. Existe acuerdo en que este contexto –donde la crisis hídrica es destacada como uno de sus elementos centrales– obliga a repensar la forma de construir ciudad, incluyendo no sólo la configuración

y mantenimiento del espacio público y áreas verdes comunales, sino también del espacio privado. En esa misma línea, se enfatiza la necesidad de generar información sobre la disponibilidad de recursos naturales como el agua, que permita a los tomadores de decisión dirigir mejor la planificación de la ciudad.

Caso de áreas verdes en Providencia: efectos de los proyectos privados sobre el espacio público

Frente al cambio climático, las áreas verdes y espacios públicos adquieren cada vez más relevancia. Esto, debido a que el uso que se dé al suelo tiene un impacto en la permeabilidad, la temperatura de la superficie, y la captura de CO₂, entre otros efectos. De esta manera, las decisiones que se tomen a escala de proyecto en términos de cambios físicos del suelo, afectan la configuración ambiental de la comuna donde éste se emplaza.

Por ejemplo, en el caso de Providencia, muchas veces ocurre que, cuando se instala un edificio, se reemplazan áreas con cobertura vegetal (pasto y árboles pertenecientes a las casas originales) por suelos impermeables (por ejemplo, cemento), que afectan la permeabilidad del suelo, y por ende, la recarga de napas subterráneas, la temperatura, etc.

Hasta 2015 (modificación n°3 uso de suelo PRCP 2007), Providencia contaba con una Ordenanza Comunal (Art. 6.2.03. Control de Impactos Ambientales y Restricciones Urbanas), que obligaba al desarrollador a hacerse cargo del impacto que generaba el proyecto privado sobre el medio ambiente; sin embargo, éste fue anulado por la Contraloría, por no ser materia de competencia urbanística.

En síntesis, resulta de interés preguntarse por los efectos públicos de decisiones privadas, y evaluar la necesidad de instaurar nuevas regulaciones o incentivos en el plano medioambiental, con miras a promover el bien común.



Fotografía: Rodrigo Merino.

En conclusión, las preocupaciones locales en torno a la densificación son diversas y a distintas escalas, pero en general existe amplio consenso sobre:

- A. La importancia de la participación ciudadana temprana e incidente,** sobre todo cuando la legitimidad de los procesos e instituciones está en duda –en un sentido amplio.
- B. La necesidad de una autoridad metropolitana** que integre la visión de ciudad y sea facilitador de la coordinación entre los distintos niveles y sectores, teniendo como centro a las personas.
- C. Contar con Planes Reguladores Comunales menos rígidos,** de mayor velocidad de reacción, y que den más herramientas a los municipios, como mayor espacio a la negociación regulada entre gobiernos locales y desarrolladores, ya sea para la mitigación de externalidades negativas o bien para la realización de aportes al espacio público de parte de los proyectos inmobiliarios.
- D. La consideración de los efectos positivos y negativos** que pueden generar los proyectos privados sobre el espacio público y las comunidades en general.

HITO SOCIAL

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la densificación urbana? Cerca de 200 personas contestaron esta pregunta en pleno paseo Bandera. En febrero de 2019, realizamos esta intervención urbana con una galería de fotografías - que representaban atributos positivos y negativos de la ciudad densa- y un pizarrón, para que todos pudiesen expresarse respecto de la ciudad en la que quieren vivir¹⁶.

Dentro de las ventajas de la densificación, los participantes destacaron la posibilidad de caminar y andar en bicicleta, además de la amplia accesibilidad

a servicios. Por otro, señalaron como desventajas, la excesiva altura de edificios y la saturación de las calles y del transporte público.

Para este proyecto ha sido crucial recoger la perspectiva de quienes viven la densificación a diario, por lo que esta actividad, organizada por la Fundación Urbanismo Social, fue clave en nuestra etapa de diagnóstico.



Intervención urbana en el paseo Bandera, en la que transeúntes dieron su opinión sobre las ventajas y desventajas de vivir en una ciudad densa.

Fotografías: Rodrigo Merino.



¹⁶ | La intervención incluía la instalación de pendones explicativos sobre qué es la densidad.

**FOTOGRAFÍA
MÁS VOTADA AL
CONSULTARLE A
LOS PARTICIPANTES
SOBRE:**

**EL TIPO DE CIUDAD
EN LA QUE QUIEREN
VIVIR**



**FOTOGRAFÍA
MÁS VOTADA AL
CONSULTARLE A
LOS PARTICIPANTES
SOBRE:**

**EL TIPO DE CIUDAD
EN LA QUE NO
QUIEREN VIVIR**



Fotografías: Juan Pablo Martínez.

JORNADA PARTICIPATIVA DE DIAGNÓSTICO

Decenas de personas dialogaron sobre cómo debería darse el proceso de densificación equilibrada en Santiago, en la Jornada Participada de Diagnóstico organizada por 'Ciudad con Todos' y realizada el 11 de abril de 2019.

En esta actividad se debatieron seis temas: Necesidades y desafíos de la ciudad, y el rol de los distintos actores; Planificación de la inversión pública y privada; Factores que afectan la calidad de vida y la cohesión social; Integración social urbana; Tendencias de la ciudad; Patrimonio material e inmaterial; y Transparencia en el mercado de suelo.

En la jornada se conformaron 13 mesas temáticas con representantes de distintos sectores.

Fotografías: Rodrigo Merino.



¿QUIÉNES PARTICIPARON?

- **Pilar Jiménez** – CNDU
- **Rodolfo Arriagada** – CNDU
- **Catalina Justiniano** – CNDU
- **Gonzalo Pérez** – CNDU
- **Carlos Marambio** – División de Política Habitacional MINVU
- **Gonzalo Gazitúa** – MINVU
- **Jenisce Fauné** – Ministerio de Desarrollo Social
- **Luis Meza** – Gobierno Regional
- **Armin Seeger** – Municipalidad de Estación Central
- **Juan Carlos Mazzarello** – Municipalidad de Estación Central
- **Rocío Andrade** – Municipalidad de Renca
- **Alberto Pizarro** – Municipalidad de Recoleta
- **Gustavo Vicentini** – Fundación Urbanismo Social
- **Pablo Flores** – Centro de Investigación Social TECHO
- **Anita Madden** – Consejo de Infraestructura Pública
- **Cristián Robertson** – Banco Interamericano de Desarrollo
- **Felipe Soffia** – Asociación de Oficina de Arquitectos
- **Fernando Colchero** – ADI
- **José Antonio Bustamante** – ADI
- **Roberto Pons** – ADI
- **Carlos Bash** – ADI
- **Gonzalo Cubillos** – Asesor Legal Inmobiliario
- **Rodrigo Aravena** – Asesor Inmobiliario
- **Luis Bass** – Cámara Chilena de la Construcción
- **Gabriel Lagos** – Constructora CONSOLIDADA
- **Luis Eduardo Bresciani** – Escuela de Arquitectura UC
- **Magdalena Vicuña** – Instituto De Estudios Urbanos y Territoriales
- **Diego Gil** – Escuela de Gobierno UC
- **Slaven Razmilic** – Centro de Estudios Públicos
- **Ernesto López** – Facultad de Arquitectura y Urbanismo U. de Chile
- **Nicolas Yopo** – Dirección de Extensión y Servicios Externos, FADEU UC
- **Loreto Rojas** – Universidad Alberto Hurtado
- **Clemente Larraín** – Ingeniería UC
- **Dino Bozzi** – Escuela de Arquitectura UC
- **Andrés Señoret** – Consultor Independiente
- **Carolina Tohá** – Consultora Independiente
- **Lorena Sandoval** – Representante Junta de Vecinos
- **Valeria Bustos** – Representante Junta de Vecinos

REUNIONES DE DIRECTORIO

Se realizaron seis reuniones de directorio, es decir, una cada dos meses. Esto permitió poner en práctica nuestra gobernanza, ya que se discutieron todos los temas abordados en el proyecto, desde las distintas perspectivas de las organizaciones que forman parte de ‘Ciudad con Todos’. Así, se logró debatir y consensuar distintas temáticas que permitieron generar evidencia y propuestas en base al diálogo.



Fotografías: Paula Mansilla.

FIRMA DEL CONVENIO ENTRE EL CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC Y TOCTOC.COM

TOCTOC.com es una plataforma inmobiliaria que cuenta con una gran base de datos sobre este sector; por ejemplo, respecto a la oferta y demanda de suelo y de viviendas. Es por eso que como proyecto impulsamos la firma de un convenio, que permite a distintas unidades académicas y centros de estudio de la UC, utilizar este insumo en sus investigaciones.

Esto nos permite contribuir a generar una mayor cantidad de información de calidad, para contribuir a la discusión sobre el proceso de densificación. Los trabajos realizados hasta el momento bajo este convenio, que resultaron ganadores de un concurso interno, corresponden a:

1
Tensiones entre la
asequibilidad de la vivienda-
transporte y la pobreza de
tiempo-consumo. El caso de
Santiago de Chile.

Unidad académica:
Departamento de Ingeniería
de Transporte y Logística UC –
CEDEUS.

Investigadores: Ignacio Tiznado-
Aitken, Karen Lucas, Juan Carlos
Muñoz y Ricardo Hurtubia.

2
El impacto de autopistas
urbanas: efectos sobre
plusvalía y densificación.

Unidad académica: Escuela
de Gobierno UC y Escuela de
Economía UC.

Investigadores principales:
Kenzo Asahi, Hugo Silva.

Investigadoras asociadas:
Andrea Herrera, Katiza Mitrovic.

3
Modelo de clasificación
no supervisada a partir de
atributos urbanos.

Unidad académica: Escuela de
Arquitectura UC e Instituto de
Estudios Urbanos UC – CEDEUS y
OCUC.

Investigadores principales:
Margarita Greene, Emilio Berrios.

Investigadores asociados:
Ricardo Truffello, Mónica Flores.

La firma de este
convenio se realizó
con representantes
de la Pontificia
Universidad Católica,
el Centro de Políticas
Públicas UC y
TOCTOC.com.

Fotografía: Rodrigo Merino.



05 CONCLUSIONES

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PROYECTO 'CIUDAD CON TODOS' PARA LA PROMOCIÓN DE UN PROCESO DE DENSIFICACIÓN EQUILIBRADA EN SANTIAGO

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, a través del Grupo de Trabajo de Densificación Equilibrada –del cual nuestro proyecto formó parte–, realizó una serie de propuestas en la materia (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2019), donde destacan dos de carácter estructural:

- Reconocer la escala de la ciudad en el proceso de densificación, entregando al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano la posibilidad de establecer nuevas normas urbanísticas en las zonas con condiciones para estos procesos.

01 La densificación equilibrada debe ser comprendida como un mecanismo para redistribuir oportunidades de acceso a la vivienda y a bienes públicos urbanos, en el marco de una planificación urbana integrada.

Hasta ahora, la densificación en Santiago se ha pensado preferentemente como la posibilidad de aumentar el número de viviendas en zonas bien localizadas en términos de su acceso a infraestructura y servicios, existiendo algunos obstáculos –por ejemplo, restricciones de los planes reguladores comunales– para que ello ocurra¹⁷. Junto con definir indicadores objetivos que nos permitan medir el nivel de bienes públicos urbanos presentes en el espacio, y levantar las barreras existentes para aprovecharlos, se requiere complejizar la noción de lo que significa la densificación equilibrada, entendiéndola como un mecanismo para descentralizar las oportunidades de acceso a la vivienda y a bienes públicos urbanos, en sentido amplio. Específicamente, esto implicaría avanzar en tres líneas de acción principales, además de la tradicional, de favorecer el acceso a buenas localizaciones ya existentes: 1) llevar inversión pública a zonas mal servidas, que sin

- Garantizar que la inversión pública alcance el número proyectado de beneficiados, mediante la continuidad de las normas urbanísticas que determinaron su rentabilidad social.

Compartiendo estos lineamientos, que en último término buscan resguardar que exista un uso eficiente y racional de las oportunidades urbanas presentes en la ciudad, nuestro proyecto busca contribuir a este debate con **tres reflexiones generales**:

embargo concentran elevados niveles de densidad poblacional¹⁸; 2) aprovechar el potencial urbano de zonas medianamente bien servidas que, con inversión pública y privada más la normativa urbana adecuada, podrían convertirse en zonas de buena localización¹⁹; y 3) asegurar que la densificación en zonas bien localizadas efectivamente genere vivienda asequible y de programas diversos²⁰. En síntesis, la densificación debe procurar el acceso equitativo y sustentable en el tiempo a bienes y servicios públicos, no sólo aumentando la cantidad de viviendas en las zonas bien dotadas de la ciudad, sino también detonando nuevos polos de desarrollo. Al mismo tiempo, la densificación debe hacerse cargo de resguardar y favorecer mayores niveles de mixtura social. Todo esto será posible sólo en el marco de una planificación urbana integrada, que coordine normativa urbana, inversión pública y mecanismos de gestión.

02 La participación ciudadana y local es una condición necesaria para la construcción de legitimidad del proceso de densificación equilibrada.

La densificación se ha producido en nuestras ciudades sin una adecuada coordinación entre los actores interesados y afectados por el proceso. En particular, relevamos que la densificación ha tendido a producirse excluyendo la participación de los habitantes de las ciudades, tanto a nivel de la definición de la normativa urbana y planes de inversión, que son de responsabilidad pública, como también respecto a la posibilidad de ajustar proyectos privados. Además, cuando esta participación ocurre, muchas veces se da de modo no incidente o tardío, o sobre-representando los intereses de ciertos grupos por sobre los de otros, lo que puede contribuir a fomentar la desconfianza y frustración de parte de quienes se involucran en estos procesos. Como consecuencia, la densificación se desacopla de las visiones e intereses de las personas, lo que atenta directamente contra la legitimidad y sustentabilidad del fenómeno. Pero no sólo hay un problema de cómo vincular más activamente a la ciudadanía con los procesos de densificación, sino también a los gobiernos locales. Esto refiere específicamente a cómo los municipios pueden hacerse parte de manera activa en definir la forma en la que la densificación se materializa a escala local. No se puede desconocer que, en áreas metropolitanas como Santiago, es fundamental que existan lineamientos y acciones para alcanzar una densificación equilibrada, basadas en evidencia y que resguarden el bien común, que sean impulsadas desde el nivel metropolitano, regional, e incluso central. Esto, sin embargo, no es suficiente.

Se requiere asegurar la legitimidad de las “reglas del juego” que regulan la densificación, a través de una mayor y mejor participación en las distintas escalas de análisis e instrumentos. Complementariamente, resulta indispensable fortalecer a las distintas entidades e instancias que canalizan esa voluntad de involucrarse en el desarrollo urbano, además de financiar la inversión social²¹.

¹⁷ | El Reporte 1 sobre dónde densificar mostró que existe una baja proporción del total de nuevas viviendas en zonas de buena accesibilidad (ZBA). <https://ciudadcontodos.cl/boletin/reporte-1-zonas-de-buena-accesibilidad/>

¹⁸ | Nuestro proyecto levantó evidencia respecto a que hoy existen elevadas concentraciones de densidad en zonas que presentan deficitarias condiciones de accesibilidad a infraestructura y servicios. Esto ocurre en algunos barrios de comunas centrales y pericentrales como Estación Central y Lo Prado, pero también en comunas más alejadas, que poseen una elevada concentración de vivienda social, como El Bosque y San Ramón (Ciudad con Todos, 2019a) y (Ciudad con Todos, 2020).

¹⁹ | Según nuestra terminología, estas corresponderían a las “potenciales Zonas de Buena Accesibilidad”.

²⁰ | El Reporte 2 que abordó la pregunta de ¿Para quién densificar? permitió observar que, en la dimensión social, la mayoría de los departamentos construidos recientemente por el mercado se orientan a compradores de elevados ingresos, descuidándose la producción para grupos medios y bajos, donde el déficit habitacional es más significativo. Asimismo, al menos en las comunas de mayor actividad inmobiliaria, una parte significativa del nuevo stock corresponde a viviendas de un dormitorio, de tamaño bastante reducido. <https://ciudadcontodos.cl/boletin/reporte-2-para-quien-densificar/>

²¹ | “Corresponde a la inversión en tiempo, gestión y recursos humanos, que permite generar los espacios de diálogo y negociación entre los distintos actores del territorio, para asegurar la sostenibilidad física y social a los proyectos urbanos” (Urbanismo Social, 2018).

03

La densificación equilibrada se construirá desde la legislación y las políticas públicas, pero también desde las prácticas privadas.

Sin duda, el que Santiago y otras ciudades chilenas no sean como soñamos, se relaciona en gran medida con debilidades de nuestro sistema de planificación y la ausencia de una gobernanza adecuada. La densificación equilibrada es incompatible con la desregulación, y también con la inhibición total de desarrollar los territorios. Por otro lado, la carencia de una autoridad fuerte a escala metropolitana acentúa esta dificultad, sin que el inminente traspaso de competencias a los gobernadores regionales -tal cual está concebido actualmente en la respectiva ley-, aparezca como una solución suficiente para quienes participaron de los procesos de diálogo facilitados por el proyecto. Mientras se resuelven dichos importantes e ineludibles obstáculos²², existe un desafío para el sector privado, consistente en mejorar la manera en que sus proyectos se insertan en el territorio. Esto porque las características de sus desarrollos, y la forma en que mitigan o no sus externalidades,

tienen el potencial de marcar la diferencia -positiva o negativamente- en los territorios donde se insertan. En vista de lo anterior, consideramos necesario plantear propuestas que tienen dos destinatarios simultáneos. Por un lado, los desarrolladores, apostando a que integren estas medidas en sus procesos, en el corto plazo, con el objetivo de conseguir mayor legitimidad de su actividad, pero además para orientar el diseño de regulaciones futuras. Por otro lado, el Estado en sus distintos niveles, esperando que, en su rol de planificador y regulador, consiga elevar los estándares y exigencias que se hace a los desarrolladores en estos ámbitos, de manera que las buenas prácticas no dependan exclusivamente de la autorregulación del sector privado.

De estas tres reflexiones emergen una serie de propuestas, que presentamos a continuación. Primero se presenta un cuadro con la síntesis de las mismas, para luego explicarlas con mayor detalle.

SÍNTESIS DE PROPUESTAS

01

Considerar la accesibilidad y la integración social como componentes estructurales de la densificación equilibrada, en un marco de planificación integrada

1. Atender los niveles de accesibilidad existentes y proyectados a bienes públicos urbanos, procurando aprovechar las oportunidades presentes en los territorios, pero también detonar nuevas subcentralidades.
2. Contar con un indicador que resuma de forma sintética la accesibilidad a bienes públicos urbanos y oportunidades laborales, considerando distancia, capacidad de carga y calidad.
3. Abordar la mantención de la infraestructura y del equipamiento en el tiempo, promoviendo un uso eficiente y sustentable de los recursos, especialmente del agua.
4. Aplicar estándares de integración social a los territorios sujetos a densificación, procurando la generación de al menos un piso básico de vivienda asequible y diversa, potenciando el rol público y de la sociedad civil*.
5. Crear un "Plan de Ciudad" para Santiago, que articule los distintos instrumentos que regulan hoy el desarrollo urbano.

02

Fomentar una mayor incidencia de las comunidades y de los municipios en los procesos de densificación

1. Incorporar la mirada ciudadana y local en la construcción del "Plan de Ciudad".
2. Profundizar los espacios de participación a escala local, respecto de cómo densificar, fortaleciendo a los municipios para liderar ese proceso*.
3. Favorecer la instalación de mecanismos de negociación regulada entre actores públicos, privados y la sociedad civil.
4. Revisar las actuales instancias de participación y representación ciudadana, y hacer propuestas para su mejoramiento.
5. Considerar la necesidad de inversión social a lo largo de todo el proceso de densificación.

03

Instalar y formalizar mejores prácticas privadas en relación a la comunicación y el diálogo con las comunidades

1. Generar un sistema de información destinado a los vecinos con antecedentes sobre los proyectos inmobiliarios.
2. Que los proyectos inmobiliarios consideren en su diseño las características de los entornos donde se ubican y de las comunidades existentes*.
3. Abrir espacios de participación ciudadana a escala de proyecto inmobiliario.
4. Promover un enfoque de transparencia activa en relación al negocio inmobiliario.

*Con asterisco las medidas que el directorio del proyecto estimó como más prioritarias.

PROPUESTA 01

CONSIDERAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA COMO EL MARCO DE LA DENSIFICACIÓN EQUILIBRADA, lo que en la práctica significa:

01

Atender los niveles de accesibilidad existentes y proyectados a bienes públicos urbanos, procurando aprovechar las oportunidades presentes en los territorios, pero también detonar nuevas subcentralidades.

La densificación aparece hoy como una estrategia que permite "llevar a las personas a la ciudad"; esto es, que las acerca a las oportunidades existentes, a través de la generación de una mayor cantidad de viviendas allí donde existe mayor demanda. Para ello, debe existir una normativa urbana coherente con dicho potencial. Al mismo tiempo, existe consenso entre los distintos actores convocados por el proyecto, en que, de forma complementaria, se requiere de una estrategia explícita y planificada para detonar nuevos polos de desarrollo dentro de la ciudad, que concentren no sólo bienes públicos urbanos como áreas verdes, educación, salud y transporte, sino también puestos de trabajo. Este enfoque, que podríamos denominar "llevar la ciudad a las personas", aliviaría al menos parte de la presión existente sobre las actuales "Zonas de Buena Accesibilidad", pero, sobre todo, favorecería un desarrollo con mayor equidad al interior de las ciudades.

En síntesis, las políticas públicas deben promover la intensificación del uso del suelo en los lugares mejor dotados de la ciudad, pero también hacerse cargo de otras dos situaciones: 1| zonas periféricas que concentran elevados niveles de población sin una adecuada accesibilidad a bienes públicos urbanos; y 2| barrios pericentrales con algún nivel de potencial urbano. En ambos casos, se requerirá un mayor rol público en la articulación de normativa e inversión, pudiendo ser complementado con esfuerzos privados, cuando corresponda.

02

Contar con un indicador que resuma de forma sintética la accesibilidad a bienes públicos urbanos y oportunidades laborales, considerando distancia, capacidad de carga y calidad.

Resulta indispensable generar alguna medida sintética, objetiva y de fácil comprensión que, tomando como referencia los indicadores y estándares propuestos en el Sistema de Indicadores y Estándares Urbanos (SIEDU), dé cuenta de forma oficial sobre la presencia o ausencia de oportunidades dentro de la ciudad. Este indicador, cuya elaboración podría ser liderada por el INE, el MINVU o el MDS, debiera ser vinculante para los tomadores de decisión a nivel público; por ejemplo, para definir qué inversiones priorizar en un determinado territorio. Esta información también sería de utilidad para fomentar la coordinación entre ministerios y servicios estatales que actúan en un mismo espacio de la ciudad. A su vez, la medida propuesta puede ser referencial para la inversión privada, pudiendo orientar de mejor forma el desarrollo de proyectos específicos, que consideren las necesidades de los territorios donde se insertan. 'Ciudad con Todos' hizo un esfuerzo en esta dirección, estableciendo una metodología para identificar las "Zonas de Buena Accesibilidad", considerando la accesibilidad a bienes públicos, y además caracterizó a éstas en función de las oportunidades laborales presentes en el espacio y niveles de segregación social.

03

Abordar la mantención de la infraestructura y del equipamiento en el tiempo, promoviendo un uso eficiente y sustentable de los recursos, especialmente del agua.

Una mayor carga de población en un determinado espacio significa también una mayor exigencia y desgaste de los bienes públicos que utilizan. Es por esto que la mantención de la infraestructura debiera ser un tema ineludible cuando se habla de densificación equilibrada. Al mismo tiempo, los municipios manifestaron una especial preocupación por el uso consciente del agua, en el contexto del cambio climático. Se debe avanzar en la búsqueda de soluciones que maximicen el aprovechamiento de los recursos hídricos dentro de los proyectos y espacios públicos; por ejemplo, a través de la captación de aguas lluvias, reutilización de aguas grises, y diseño de áreas verdes que hagan un uso eficiente de este recurso.

**ES NECESARIO
LLEVAR A LAS PERSONAS A LA CIUDAD
PERO TAMBIÉN, LA CIUDAD A LAS PERSONAS**

04

Aplicar estándares de integración social a los territorios sujetos a densificación, procurando la generación de al menos un piso básico de vivienda asequible y diversa, potenciando el rol público y de la sociedad civil.

Como se vio en el reporte sobre la modelación del proyecto de Ley de Integración social y urbana, la entrega de incentivos normativos a desarrolladores inmobiliarios para la generación de vivienda subsidiada, tendría un alcance muy limitado. Dado lo anterior, es imperativo explorar nuevos mecanismos e involucrar a otros actores –además del mercado-, que puedan contribuir a generar vivienda asequible, que responda a las necesidades de distintos tipos de hogar.

Nuestra propuesta radica en la definición e implementación de estándares de integración²³ en las zonas a densificar, cuyo logro debe ser gradual. Estas metas, que debieran quedar fijadas a nivel metropolitano, tendrían que implementarse a distintas escalas territoriales, como barrios y comunas, considerando sus particularidades; por ejemplo, atendiendo al nivel actual de población vulnerable o la presencia de población migrante. No debiera hablarse de densificación equilibrada si no existe integración social allí donde se están generando nuevas unidades habitacionales.

Los gobiernos locales, asegurando la participación ciudadana, debieran poder incidir en la definición de los mecanismos que permitirán materializar los requerimientos de integración asignados a cada comuna. Esto incluye la definición de incentivos y obligaciones a los desarrolladores privados, pero también la posibilidad de atender directamente el déficit habitacional. Tanto el sector público como la sociedad civil debiesen adquirir un rol más preponderante en la construcción y administración

de unidades habitacionales que tengan un precio asequible para los grupos de recursos medios y bajos, y respecto de la gestión de suelo urbano en general²⁴. Para esto, se requerirá ajustar atribuciones y recursos de los que disponen los municipios.

Ahora bien, la integración no se reduce al precio de la vivienda. Es preciso que el stock de vivienda en una determinada área sea lo más diverso posible en términos de su programa (cantidad y tipo de recintos) y tamaño, para satisfacer las necesidades de distintos tipos de hogar. Para ello, incentivos y obligaciones serán requeridos.

Finalmente, la integración social no se producirá automáticamente porque exista proximidad entre personas que son distintas en términos económicos o sociodemográficos. Por ello, se necesita disponer de recursos públicos y privados que se orienten a promover una mejor convivencia e involucramiento entre distintos tipos de residentes, ya sea a escala barrial o de proyecto.

SE REQUIEREN ESFUERZOS PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA CONCRETAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL

²³ | Actualmente el SIEDU establece como estándar de integración que el 100% de las comunas de un área urbana funcional tengan un mínimo de 20% y un máximo de 60% de población vulnerable.

²⁴ | Un ejemplo de esto lo constituiría la Inmobiliaria Popular de Recoleta, posibilitada por el llamado especial realizado por el SERVIU en 2017 a organismos públicos y privados sin fines de lucro, que otorgó subsidios para construir y administrar vivienda para arriendo.

05

Crear un “Plan de Ciudad” para Santiago, que articule los distintos instrumentos que regulan hoy el desarrollo urbano.

La densificación equilibrada será muy difícil de alcanzar si no existe una visión que la sustente y oriente. En 2018, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano propuso fortalecer la planificación urbana, a través de la articulación de los planes reguladores, la inversión pública²⁵ y las herramientas de gestión²⁶, bajo una mirada integral y estratégica, consignada en la figura del “Plan Director” o “Plan de Ciudad”²⁷, siguiendo el ejemplo de ciudades tales como Copenhague²⁸, Estocolmo²⁹ o Helsinki³⁰. Este consiste en una visión estratégica o imagen objetivo, a implementarse en un horizonte temporal relativamente amplio, que es compartida entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, y que opera como marco orientador para las acciones de corto y mediano plazo³¹. Nos parece importante retomar esta propuesta, fomentar su discusión y evaluar la viabilidad de su aplicación en Santiago y en otras áreas metropolitanas y conurbaciones de Chile.



PROYECTO SANTA ROSA 1765

Este edificio de 5 pisos albergará 48 departamentos, y además tendrá un patio central, sala multiuso, áreas verdes y huertos urbanos. Está ubicado en el entorno de la estación BíoBío de la Línea 6 del metro, en la comuna de Santiago.

Este terreno fue adquirido para la construcción de vivienda social. Es regulado por el Programa Habitacional “Fondo Solidario de Elección de Vivienda” y contempla un Plan de Acompañamiento social, que está a cargo de la Fundación Urbanismo Social.

Fotografías y fuente: Fundación Urbanismo Social.

²⁵ | En áreas como la movilidad, la vivienda y el espacio público.

²⁶ | Como los subsidios o tributos.

²⁷ | (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2019).

²⁸ | (Technical and Environmental Administration, City of Copenhagen, 2015).

²⁹ | (City Planning Administration, 2018).

³⁰ | (City of Helsinki, 2016).

³¹ | En el caso de la propuesta del CNDU, el “Plan de Ciudad” estaría compuesto por un diagnóstico, una visión de ciudad y un programa de implementación.

PROPIUESTA 02

LOS MUNICIPIOS Y LAS COMUNIDADES DEBEN PODER INCIDIR DE MAYOR MANERA EN LOS PROCESOS DE DENSIFICACIÓN, para lo cual se requeriría:

01
Incorporar la mirada ciudadana y local en la construcción del “Plan de Ciudad”.

En nuestro Hito social se recogió el anhelo por vivir en una ciudad más caminable, verde e integrada, entre otros valores, sin que se perciba que Santiago avanza en dicha dirección, ni que los procesos de densificación que se han generado contribuyan a esos fines. Dado lo anterior, la ciudadanía debiera poder involucrarse directa y activamente en la definición de los principios que debiera resguardar la planificación a escala de la metrópolis de Santiago, lo que a su vez debiera tener implicancias para los municipios que la conforman, ya sea para la promoción de procesos de densificación, o bien de resguardo ante ésta.

La apuesta es involucrar a la ciudadanía y a los municipios en la planificación a escala metropolitana, de modo de dotar de mayor legitimidad a los lineamientos y obligaciones que de allí emanen para la escala local. En particular, proponemos formalizar su inclusión en la definición del “Plan de Ciudad”, el cual a su vez debiera permitir coordinar, de manera coherente, a los instrumentos normativos, de inversión y gestión sobre el territorio³².

DE PARTE DE LA CIUDADANÍA, EXISTE UN ANHELO DE VIVIR EN UNA CIUDAD CAMINABLE, VERDE E INTEGRADA

02
Profundizar los espacios de participación a escala local respecto de cómo densificar, fortaleciendo a los municipios para liderar ese proceso.

Proponemos que las comunidades puedan tener mayor poder de decisión respecto a cómo densificar, en el marco de lineamientos establecidos en el “Plan de Ciudad”. Por ejemplo, debe abrirse la discusión sobre qué actores son los que deben participar en un proceso de densificación equilibrado, fortaleciendo el rol público. En el caso de los municipios, esto podría darse a través de Corporaciones o Asociaciones Municipales. También puede evaluarse dar un mayor protagonismo al SERVIU. Complementariamente, se pueden abrir espacios para incrementar el aporte de las organizaciones de la sociedad civil; por ejemplo, entidades sin fines de lucro o cooperativas de vivienda que puedan desarrollar y/o administrar soluciones habitacionales de forma directa.

Otro aspecto relevante del cómo, refiere a la posibilidad de incidir tempranamente en aspectos de diseño de los proyectos, de modo tal que se integren de forma adecuada y agreguen valor a sus entornos. Esto vale tanto para proyectos públicos (como podría ser el Metro), como para iniciativas privadas de una determinada envergadura.

La profundización de la participación implica una comunicación fluida desde y hacia la comunidad sobre aspectos básicos, como por ejemplo cuándo se participa, para qué se participa, qué se obtiene participando y riesgos de la no participación, entre otros. También resultará clave el diseño de tales instancias participativas, de modo de representar y balancear la diversidad de intereses en juego. Para esto, se requiere fortalecer a los municipios, para que efectivamente puedan liderar adecuadamente estos procesos (por ejemplo, traspasando recursos, ya sea de forma permanente o vía fondos concursables, o bien creando una unidad dentro de la SUBDERE o del gobierno regional, que apoye esta tarea)³³.

ACTUALMENTE, SÓLO EL PLEBISCITO COMUNAL ES VINCULANTE

³² | La Ley de Transparencia del Mercado de Suelo estableció que “el proceso de elaboración de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, de los planes reguladores comunitarios y de los planes seccionales, así como el relativo a sus modificaciones, deberá ser transparente y participativo, debiendo requerirse la opinión de los vecinos afectados y de los principales actores del territorio planificado. Con tal objetivo se debe contemplar, como paso previo a la elaboración del anteproyecto del plan, la formulación de una imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar”. Si bien esta obligación se considera un buen primer paso, sigue siendo una participación restringida al ámbito normativo, no incluyendo materias de inversión ni gestión (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2018).

³³ | Por ejemplo, a través de la generación de material didáctico, instructivos y capacitaciones.

03

Favorecer la instalación de mecanismos de negociación regulada entre actores públicos, privados y la sociedad civil.

Los municipios que participaron de los diálogos convocados por el proyecto ‘Ciudad con Todos’ tendieron a mostrar interés por promover una densificación equilibrada dentro de sus comunas, pero donde los beneficios de acoger estos procesos sean más explícitos para ellos, vinculados a satisfacer las necesidades de sus residentes y aprovechar oportunidades existentes en sus territorios. Por lo anterior, se propone la creación de nuevos espacios y herramientas que permitan la negociación regulada³⁴ entre actores a distintas escalas territoriales, de modo de “amarra” el proceso de densificación a los beneficios que los municipios esperan de ésta. Por ejemplo, se evalúa como positiva la posibilidad de que el inmobiliario ajuste su proyecto –respecto a altura o programa, entre otras opciones–, en función de requerimientos consensuados con el municipio y con la comunidad afectada por éste. Si corresponde, el privado podría obtener algún beneficio (normativo, por ejemplo), para cubrir eventuales costos adicionales en los que tendría que incurrir el proyecto para satisfacer las demandas locales³⁵.

Otra idea surgida en el marco del diálogo posibilitado por el proyecto fue la consideración de la entrega de incentivos o compensaciones a los municipios, a cambio del cumplimiento de ciertas obligaciones establecidas a un nivel superior (metropolitano, regional o central). Por ejemplo, frente a la obligación de generar una determinada cantidad de unidades de vivienda asequible para satisfacer la demanda habitacional existente, se podría considerar el uso de la inversión pública como un aliciente para el gobierno local, siempre y cuando éste se encuentre en una situación de déficit en la dimensión considerada³⁶. Lo mismo respecto del financiamiento que se recibe vía Fondo Común Municipal.

Desde luego, si se decide avanzar en el camino de la negociación, habría que resguardar adecuadamente que ésta esté definida en un marco claro, de modo que no abra espacio para la corrupción. Contribuiría a este propósito el que exista absoluta transparencia en todo el proceso.

Los funcionarios municipales que participaron de nuestras instancias de discusión, manifestaron que la negociación aparecería como una alternativa más probable en proyectos de mayor escala, que se sitúen en entornos atractivos para el desarrollo inmobiliario. Por otro lado, la propuesta sólo será viable en la medida en que se disponga de equipos fuertes, y donde la confianza entre municipio y privados no esté trizada.

³⁴ | Selmi et al. (2011) distinguen entre los mecanismos de negociación formales o regulados de los informales, destacando las ventajas de los primeros sobre los segundos (por ejemplo, un menor nivel de discrecionalidad y mayor certeza de los primeros).

³⁵ | Sería requisito la existencia de normas urbanísticas que no fueran demasiado permisivas, de modo que el actor privado tuviera reales incentivos para dialogar con la comunidad y ajustar su proyecto.

³⁶ | Déficit actual o bien proyectado tras la llegada de nuevos residentes producto del proceso de densificación.

³⁷ | Las JJVV tienen como función “promover la integración, participación y desarrollo de los vecinos de una localidad”, para lo cual pueden “representar a los vecinos ante las autoridades para lograr convenios de desarrollo, gestionar la solución de problemas ante las autoridades, proponer y ejecutar proyectos que beneficien a los vecinos, y determinar carencias de infraestructura (alcantarillado, iluminación, etc.), entre otros” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019).

³⁸ | Órgano consultivo que “se integra por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna, considerando también una proporción entre sus miembros de representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna (arts. 94 y 95, LOCM). El alcalde debe informar al COSOC acerca de los presupuestos de inversión, el plan comunal de desarrollo y las modificaciones al plan regulador, pudiendo este formular sus observaciones. El Consejo debe pronunciarse también respecto de la cuenta pública del alcalde, la cobertura y eficiencia de los servicios municipales y sobre otras materias de relevancia comunal (art. 94, inciso 8º, LOCM)” (Sociedad en Acción, 2017).

04

Revisar las actuales instancias de participación y representación ciudadana, y hacer propuestas para su mejoramiento.

Para poder profundizar la participación ciudadana en contextos de densificación, se necesita de organizaciones ciudadanas fuertes, así como también de instancias de participación adecuadas a los intereses y características de los distintos grupos y contextos. Es por ello que proponemos, como primera medida, potenciar a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) existentes, como son las Juntas de Vecinos (JJVV)³⁷ y los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)³⁸. Ambas tienen potenciales y desafíos que debieran ser abordados por la política pública, con miras a maximizar su aporte³⁹.

Como segunda medida, y sólo si resulta necesario tras la revisión y eventual adecuación de las JJVV y los COSOC, proponemos la generación de un ente adicional, denominado “Consejo Local”, conformado por representantes de la sociedad civil organizada y no organizada⁴⁰, y el municipio. Adicionalmente, el consejo podría recibir asesoría de representantes del mundo académico, del gobierno regional o central, u otros actores clave. Esta institución se conformaría como un “ente negociador”, que tendría como propósito el logro de mejores proyectos inmobiliarios, incorporando en éstos algunas de las necesidades de la comunidad, a cambio de la obtención de beneficios tales como cambios de uso de suelo o aumento de densidades. Debiera operar a escala de grandes proyectos inmobiliarios⁴¹.

En tercer término, urge revisar críticamente cuáles son las instancias existentes de participación ciudadana, las cuales parecen insuficientes dada la demanda de involucramiento actual. Al respecto, se propone poner en valor el proceso participativo en sí, y no sólo el resultado de la participación. Esto implica fortalecer las instancias de formación y diálogo previas a las instancias definitorias o de votación⁴². Por ejemplo, en el caso de un plebiscito, se propone fortalecer la etapa previa a la votación en torno a las opciones “sí” o “no” frente a un determinado proyecto. Es decir, debiera haber un importante esfuerzo inicial por informar sobre las alternativas disponibles, y por ajustar de las opciones que se someterán a evaluación en función de los requerimientos de las comunidades, entre otras posibilidades.

Un campo de acción especialmente relevante refiere al de formulación y ajuste de los Planes Reguladores. Resulta vital que la ciudadanía comprenda fácilmente en qué consiste este instrumento, de qué aspectos se hace cargo y a través de qué medios, así como también sus restricciones. A este respecto, resulta vital el rol de las universidades, no sólo en cuanto a la generación de conocimiento, sino también en relación a su difusión de manera simple, asegurándose que éste llegue no sólo a los tomadores de decisión, sino también a las comunidades, de modo de favorecer un diálogo en igualdad de condiciones. Esto es precisamente lo que se intenta hacer con el prototipo de la plataforma ‘Construye tu Ciudad’.

³⁹ | Según la Encuesta CASEN 2015, más de un cuarto de los chilenos participó ese año en alguna Organización de la Sociedad Civil (OSC), siendo las Juntas de Vecinos las organizaciones donde la participación fue más frecuente (Sociedad en Acción, 2019). Además, es la segunda organización más conocida a nivel de la población general, después de los bomberos (Op. Cit., p.38). Ambos elementos (participación y reconocimiento) podrían considerarse como fortalezas. Por el contrario, como un aspecto a mejorar de parte de las JJVV, transversal a otras OSC, puede mencionarse la rendición de cuentas de los fondos que se adjudican, en el marco de un enfoque de transparencia activa (*Ibid.*, p.168).

Respecto a los COSOC, pese a haber sido establecidos por la ley N°20.500 (lo que representa una ventaja respecto a otros tipos de organización), al año 2015 sólo existían 83 consejos a nivel municipal (de un universo de 304). Por otro lado, a 2017, sólo un 70% de los ministerios y servicios los habían conformado (*Ibid.*, p. 180). Además del desafío de su constitución, puede mencionarse como tarea pendiente la precisión de sus funciones, así como también la discusión respecto a si sus decisiones deben o no ser vinculantes para los tomadores de decisión.

⁴⁰ | Los que podrían ser elegidos por elección popular, por sorteo, o bien por un mecanismo mixto.

⁴¹ | Idea discutida con la académica del Instituto de Estudios Urbanos de la UC, Caroline Stamm, experta en participación ciudadana en el desarrollo urbano.

⁴² | Por ejemplo, en el caso de un plebiscito, se propone fortalecer la etapa previa a la votación en torno a las opciones “sí” o “no” frente a un determinado proyecto. Es decir, debiera haber un importante esfuerzo previo por involucrar a las personas en la información sobre las alternativas disponibles, y el ajuste de las opciones que se someterán a evaluación en función de sus requerimientos, entre otros temas.

05

Considerar la necesidad de inversión social a lo largo de todo el proceso de densificación.

La densidad, para ser sustentable, requiere estar centrada en las personas, lo que implica considerar recursos económicos para su involucramiento a distinto nivel, ya sea para la incorporación de su visión en la planificación urbana y planes de inversión, para el diálogo en torno a proyectos específicos, como también para contribuir a financiar la administración de copropiedades cuando éstas incluyen unidades de interés social.

LA DENSIDAD SUSTENTABLE DEBE ESTAR CENTRADA EN LAS PERSONAS

Jornada participativa de diagnóstico, del proyecto 'Ciudad con Todos'.

Fotografías: Rodrigo Merino.



En el hito social, el proyecto 'Ciudad con Todos', recogió la opinión de los transeúntes en el paseo Bandera, quienes opinaron sobre las ventajas y desventajas de vivir en una ciudad densa.

Fotografías: Rodrigo Merino.

PROPUESTA 03

INSTALAR Y FORMALIZAR MEJORES PRÁCTICAS PRIVADAS EN RELACIÓN A LA COMUNICACIÓN Y EL DIÁLOGO CON LAS COMUNIDADES, en términos de:

01

Generar un sistema de información destinado a los vecinos con información sobre los proyectos inmobiliarios.

Existen brechas importantes de información entre la ciudadanía y el sector inmobiliario respecto al proceso de instalación de edificios que se despliegan en distintos sectores de la ciudad. La necesidad de contar con más y mejor información se da en distintas etapas. En el proceso de compra de suelo, donde hay una percepción extendida sobre la existencia de asimetrías de información que perjudican a los propietarios que venden su suelo a desarrolladores privados; en el diseño de los proyectos, generando incertidumbre respecto del tipo de proyecto que se instalará en el barrio, su impacto y sus tiempos (construcción y recepción); o en la construcción del proyecto, no permitiendo a los ciudadanos prepararse u organizarse para abordar sus externalidades negativas (ruidos, contaminación, cortes de tránsito y veredas).

Contar con un sistema de información permitiría tener mercados más eficientes, reducir el riesgo de malas prácticas y, sobre todo, fomentar la reconstrucción de la confianza entre los distintos sectores. La entrega de antecedentes sobre el proyecto hacia la ciudadanía debiera ser temprana y permanente, comenzando desde que se formalice la intención de desarrollar una iniciativa de densificación, y extendiéndose al menos mientras dure el proceso de construcción.

02

Que los proyectos inmobiliarios consideren en su diseño las características de los entornos donde se ubican y de las comunidades existentes.

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 requiere que se observe el territorio y se rediseñe el proyecto de manera de dar más valor, tanto al proyecto como al barrio en que se inserta (por ejemplo, ajustar diseño en función de características sociodemográficas de la población del sector, incluir nuevos usos y/o servicios requeridos por el sector).

Asimismo, los proyectos debieran contribuir a la materialización de la visión que existe para el territorio (PLADECO, Planes Maestros, Planes de Inversión u otros instrumentos levantados con la ciudadanía).

SE REQUIERE DE INFORMACIÓN PARA FOMENTAR LA RECONSTRUCCIÓN DE LA CONFIANZA

03

Abrir espacios de participación ciudadana a escala de proyecto inmobiliario.

La pérdida de legitimidad de la densificación tiene como uno de sus orígenes la falta de espacios de participación, la poca pertinencia de éstos, o el introducirlos de forma tardía, entre otros elementos⁴³. Al mismo tiempo que se debe avanzar hacia mejores estándares de las instancias de participación en la planificación, se requiere de espacios que permitan a la ciudadanía incidir a otra escala: el diseño de los proyectos, y la manera en que éstos se vinculan con su entorno inmediato. Involucrar a la ciudadanía en este ámbito permite que los proyectos cuenten con una mayor legitimidad, y empuja a que generen valor no sólo para quienes llegarán a habitarlo, sino también a quienes residen en su entorno directo. Esta propuesta es especialmente clave para iniciativas de gran envergadura.

04

Promover un enfoque de transparencia activa en relación al negocio inmobiliario.

La Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública⁴⁴, en su capítulo de transparencia activa, obliga a los órganos de la Administración del Estado a publicar de manera periódica información respecto de su gestión. Esta información debe ser entregada de manera permanente, actualizada, y de forma accesible y comprensible. Se ha señalado que esta obligación que existe para los organismos estatales también sea promovida en las instituciones privadas, aunque no sea una obligación jurídica (Sociedad en Acción, 2017).

La falta de transparencia genera desconfianza y da espacio a especulaciones. Un ejemplo es el tema de las rentabilidades que se perciben en el mercado inmobiliario. Al no contar la ciudadanía con suficiente y adecuada información al respecto, se abre la puerta a diversas teorías que dañan la confianza en el sector privado. Es responsabilidad de este último buscar mecanismos de transparencia activa. Esto requiere preocuparse de que la información esté disponible de manera permanente y actualizada, pero también de hacerla legible y buscar los mejores canales para que llegue al destinatario. Además, requiere estar disponible para responder dudas o inquietudes que puedan surgir a partir de los antecedentes liberados⁴⁵.

⁴³ | A partir de la revisión de normativas de participación existentes, se observó que hoy en día ésta se focaliza principalmente en la escala de planificación (desarrollo de IPTs), recayendo su aplicación mayormente en el sector público. Bajo el entendido que los privados tienen un rol muy activo en la construcción de la ciudad, la participación debe ampliarse a escala de los proyectos inmobiliarios.

⁴⁴ | Ley N° 20.285 Transparencia y Acceso a la Información Pública de Chile (2008).

⁴⁵ | Si bien las rentabilidades están disponibles para las empresas abiertas en bolsa, se propone extender esta práctica a otras inmobiliarias y, además, que la información se comunique de forma simple y de la forma más completa que sea posible.

06

REFLEXIONES FINALES

PLANIFICACIÓN URBANA DE MEDIANO PLAZO

Las ciudades son sistemas complejos que requieren de una adecuada **planificación de mediano plazo**, que propicie la coordinación entre los diferentes actores y fuerzas que interactúan en el espacio urbano. Lo anterior cuenta con un amplio consenso al interior de los círculos técnicos; sin embargo, contrasta dramáticamente con nuestra realidad. En Chile no pensamos ni planificamos nuestras ciudades, lo que redunda –por sólo nombrar algunos– en ineficiencias a la hora de coordinar, distribuir y focalizar los recursos a través del territorio, como así también, en la sub-utilización de la infraestructura que la ciudad ha acumulado a través de los años.

Por otra parte, con motivo de la **redacción de la nueva constitución**, durante los próximos dos años necesariamente vamos a discutir algunos temas más bien generales y típicamente constitucionales: sistema de gobierno, tipo de Congreso, autonomía del Banco

Central, etc. Pero también es razonable que aparezcan nuevos temas, más específicos y relacionados al sector, como son el derecho a la vivienda, el derecho a la ciudad y posiblemente también el tipo de descentralización y gobernanza de ciudad que queremos tener. **Desde el sector privado estamos plenamente conscientes que debemos aportar, con nuestra experiencia y conocimientos, en estas nuevas conversaciones. Debemos hacer propuestas concretas para enfrentar el déficit de planificación y coordinación que experimentan nuestras ciudades en la actualidad.** Si avanzamos en la implementación de un sistema de planificación urbana integrado en las 3 principales áreas metropolitanas de Chile (Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción), estaremos potencialmente fortaleciendo la calidad de vida de más de 8 millones de chilenos.

Juan Pablo Martínez G.

Asesor y miembro del comité estratégico de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios.

EL DIÁLOGO COMO HERRAMIENTA PARA CONSTRUIR POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEJORAR PRÁCTICAS PRIVADAS

El proyecto ‘Ciudad con Todos: Diálogo para una densificación equilibrada’ hizo una apuesta por constituirse como una **plataforma para posibilitar el diálogo entre personas que representan distintos sectores, miradas e intereses.** Y lo hicimos en dos sentidos.

A nivel interno, conformamos una gobernanza que le diera voz y voto a cada una de las instituciones participantes. A algunos de sus representantes los conocíamos previamente, y a otros no. Al principio, las reuniones entre nosotros eran algo “tiesas”, pues no todos teníamos experiencia siendo parte de un directorio con miembros tan diversos, pero poco a poco fuimos conociéndonos, sacudiéndonos de los estereotipos, construyendo confianza y encontrando espacios de confluencia. También hubo diferencias de opinión, sobre todo cuando uno baja al cómo resolver los problemas identificados (es mucho más fácil confluir en el diagnóstico). La divergencia resulta ineludible, y por qué no decirlo, en alguna medida deseable. Fuimos capaces de expresarnos con respeto, transar, y quedarnos con aquello que nos hacía sentido a todos. En algunos temas, reforzamos nuestras convicciones iniciales, y en otros, matizamos o complejizamos nuestra visión de las cosas.

En relación a nuestro entorno, nos ocupamos en generar diferentes instancias de conversación y

debate, donde cada actor pudiera expresar de forma genuina y transparente su opinión, preocupaciones y expectativas a en torno a la densificación. Intentamos convocar directamente a la mayor diversidad de actores que nos fue posible, y también nos sumamos a talleres, conversatorios y seminarios convocados por terceros, intentando transmitir los aprendizajes del proyecto en cada uno de ellos. Destacamos especialmente las entrevistas que pudimos realizar a los municipios, en terreno, donde conocimos de primera fuente sus inquietudes y desafíos percibidos en torno a la densificación equilibrada. Los gobiernos locales, sin duda, serán un actor estratégico para reconstruir la mermada confianza de la ciudadanía en el sector público, y también para satisfacer las demandas levantadas en el marco del estallido social.

En este escenario de profunda crisis social, donde hay una fuerte tendencia a la polarización, nos parece que el diálogo tiene mayor valor que nunca, sobre todo con aquellos con los que tenemos diferencias. Nuestro proyecto es vivo testimonio de que el diálogo es posible. En ese sentido, nos parece que desde la Universidad debemos asumir el desafío de propiciar espacios de encuentro, y contribuir a acercar posiciones entre quienes tienen miradas contrapuestas, a través de la generación de evidencia y de la construcción de instancias donde ésta pueda ser discutida, con sentido de realidad y urgencia.

Pía Mora

Coordinadora Proyecto Ciudad con Todos
Investigadora del Centro de Políticas Públicas UC

UNA DENSIDAD CENTRADA EN LAS PERSONAS

“No por vivir cerca del metro tengo que sacrificar el resto de mi calidad de vida”. Con esta frase, recogida en enero de 2019 en pleno paseo Bandera, se refleja la paradoja de la densificación. Porque si bien el compartir atributos urbanos entre más personas puede hacer más equitativas las ciudades, el costo para lograrlo pareciera ser muy alto.

En parte, es consecuencia de que estos procesos se han alejado del **para quién se densifica**. Los ciudadanos se sienten **ajenos y excluidos** de la construcción de ciudad; quienes, a pesar de ser los principales interesados, **no son protagonistas en la toma de decisiones de su modo de habitar** ni vivir en el contexto de su barrio y vivienda. Esto, desde la perspectiva de quienes reciben la densidad, es decir, quienes habitan en el barrio antes de los procesos de densificación, experimentan sus transformaciones y la llegada de nuevos vecinos de un día para otro, en un contexto de incertezas y sensación de que su entorno se deteriora; y por otro lado, quienes llegan a habitar en esta densidad y conviven en los nuevos edificios, con el desafío de organizarse como una copropiedad. A esto se suma un contexto de **creciente sensación de abusos y desconfianza** frente a la percepción de altas rentabilidades del rubro inmobiliario, y poca legitimidad de las instituciones públicas y su capacidad de adaptarse a nuevas dinámicas desde una planificación integrada.

-
Camila Ramírez

*Directora de Gestión Urbana
Fundación Urbanismo Social*

Uno de los principales aprendizajes de este último año en el marco del proyecto '**Ciudad con Todos**' tiene relación con que los procesos de densificación equilibrados deben poner en el centro a las personas, construyendo una ciudad más diversa e inclusiva, que reponga la confianza y legitimidad frente a nuevos proyectos. Eso significa promover **instancias de participación e involucramiento** en todos sus niveles, en el antes, durante y después, tanto en el contexto de planificación como de proyecto, con información oportuna y entendible, que inciten al diálogo y negociación de los distintos actores involucrados, articulando una visión común de los territorios y fortaleciendo la apropiación de los ciudadanos. En este contexto se hace necesario **definir ciertos estándares de participación que sean transversales** a las distintas unidades estatales, y promover **mejores formas de relacionamiento de las empresas inmobiliarias con las comunidades** para la generación de valor en el desarrollo del proyecto. Esto no solo requiere compromiso y voluntad de parte de todos los actores, sino que **invertir socialmente**, haciendo posible que la densidad equilibrada pueda derribar barreras y prejuicios que existen entre nosotros mismos, y avanzar hacia una sociedad más empática, tolerante y cohesionada.

ACCESO A LA VIVIENDA Y BIENES PÚBLICOS URBANOS

Durante el desarrollo del proyecto Ciudad con Todos', como Observatorio de Ciudades UC, hemos aportado con la elaboración de indicadores para el análisis territorial de la densificación en el Gran Santiago, principalmente en dos términos. Primero a modo de estado actual de la densidad, como también, con procesamiento de información que han servido como insumos para la caracterización de las Zonas de Buena Accesibilidad (ZBA).

Las ZBA se definieron como lugares que concentran diversas características destacadas para pensar en nuevas formas de habitar. Este nuevo habitar se remite a un debate que se viene dando hace bastante tiempo en la academia, pero hace menos tiempo en contacto con el mundo social. **El contexto actual de nuestro país nos motiva y presiona a perfeccionar las variables que se han utilizado hasta ahora (salud, educación, áreas verdes y transporte) considerando la voz de este nuevo actor social.**

De la misma forma, el cruce de la información comentada anteriormente con los datos socioeconómicos nos entregó información que hoy en día se ha visto

reflejado en las demandas sociales. En primer lugar, el cómo se ha densificado la ciudad sin estar preparada para ello; y, por otro lado, **se observa como un patrón que aquellas zonas más desprovistas de servicios y con alta demanda, suelen estar en los sectores de bajos ingresos y con un mayor nivel de segregación**, muchas veces en comunas más periféricas, con baja accesibilidad al trabajo y peores condiciones de transporte público.

De la información trabajada durante este año, **quedan muchos desafíos por concretar, particularmente en torno a la vivienda y a normativa urbana en el contexto del debate por una nueva Constitución. La ciudad se ha desarrollado a alta velocidad y con poca planificación territorial**, la identificación de las ZBA es sólo el primer paso para avanzar hacia propuestas más concretas de densificar, de forma más integrada y promoviendo una ciudad más justa y sustentable.

-
Ricardo Truffello Robledo

*Director Observatorio de Ciudades UC
Profesor Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales
Investigador CEDEUS*

MÁS Y MEJORES DATOS PARA GOBERNAR

Apartir de las múltiples experiencias en las que hemos participado en el proyecto 'Ciudad con Todos', nos queda claro que debemos avanzar en generar mayor transparencia en el mercado inmobiliario, la cual sería una condición necesaria para que una imagen objetivo de la ciudad de Santiago sea creíble y generé identificación en el largo plazo.

Diferentes dudas, como la objetividad de los precios de departamentos o casas que serán usadas para densificar, las ganancias de la industria, los anhelos y miedos de las comunidades, el presupuesto municipal usado efectivamente en cada barrio, la inversión del Estado central, los cambios a los planes reguladores comunales, entre otros nudos críticos, requieren de una respuesta. Para tamaña tarea, se hace evidente el dotar de tecnología a este proceso y es por ello que debemos avanzar en visualizadores, encuestas, plataformas y, en general, la digitalización de la gobernanza de la ciudad.

La toma de decisión es cada vez más descentralizada, por lo que dotar de lagunas de datos a la gobernanza es esencial para mejorar la gestión, focalizar el gasto y bajar la incertidumbre que provocan los procesos constructivos.

No es un camino fácil, es necesario que todos los actores cedan parte de sus datos privados y que se genere la confianza en quien los administra. Sin embargo, es un camino que muchas ciudades del mundo ya tomaron en la década pasada y ha servido para disminuir la asimetría de información entre los que planifican, los que invierten y los que viven en la ciudad.

—
Jonathan Orrego

*Jefe de estudios
TOCTOC.com*

07

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, F. (28 de octubre de 2010). Ciudad Parque Bicentenario: La crónica de una muerte anunciada. Obtenido de Plataforma Urbana: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2010/10/28/ciudad-parque-bicentenario-la-cronica-de-una-muerte-anunciada/>
- Asahi, K., Herrera, A., & Silva, H. (2019). Los impactos de las inversiones en las autopistas urbanas: densidad. Santiago.
- Bergoeing, & Razmilic. (2017). Desarrollo Urbano de Santiago: lecciones y perspectivas. Debates de Política Pública.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2019). Guía Legal sobre Juntas de Vecinos. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/juntas-de-vecinos>
- Centro de Políticas Públicas UC. (2016). Encuesta nacional de percepciones ciudadanas sobre municipios. Santiago.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2017). 100 Chilenos, una experiencia para volver a confiar. Santiago.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2019). Encuesta Bicentenario 2019. Santiago.
- City of Helsinki. (2016). Helsinki City Plan. Helsinki.
- City Planning Administration. (2018). Stockholm City Plan. Stockholm.
- Ciudad con Todos. (2019a). Reporte 1: Zonas de Buena Accesibilidad. Santiago.
- Ciudad con Todos. (2019b). Reporte 2: Para quién densificar. Santiago.
- Ciudad con Todos. (2019c). Reporte 3: Evaluación del mecanismo de incentivos para la integración social y urbana. Santiago.
- Ciudad con Todos. (2020). Reporte 4: Cómo densificar. Santiago.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2019). Propuestas de medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana. Santiago.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2019). Propuestas para implementar un sistema de planificación urbana integrada. Santiago.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (14 de Octubre de 2019). Propuestas para una densificación equilibrada en las ciudades chilenas. Santiago. Obtenido de <https://cndu.gob.cl/download/propuestas-para-una-densificacion-equilibrada-en-las-ciudades-chilenas/>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2019). Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas, primer informe. Santiago.
- Fuentes, L. (2016). La Creación del Mito y el Crecimiento Urbano. Plataforma Urbana-CEDEUS.

- Fundación Vivienda. (octubre de 2019). Allegados: Una olla a presión social en la ciudad. Santiago.
- Gil, D., & Bucarey, N. (2019). Derecho Urbanístico y exclusión social. Santiago.
- Gotschlich, D. (26 de agosto de 2018). La promesa de la Ciudad Parque Bicentenario de Cerrillos lleva 17 años sin cumplir. El Mercurio.
- Iglesias, V., Giraldez, F., Tiznado, I., & Muñoz, J. C. (2019). Las Inequidades de la movilidad urbana: brechas entre los grupos socioeconómicos en Santiago de Chile. Santiago.
- INE. (2018). Instituto Nacional de Estadísticas. Obtenido de <http://geoine-ine-chile.opendata.arcgis.com/>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2017). Censo 2017.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2018). Permisos de construcción 2014-2018. Santiago.
- Irarrázaval, I. (16 de enero de 2020). Presentación ppt Congreso Futuro. Santiago.
- Link, F., & Valenzuela, F. (2018). La estructura de la densidad socio-residencial en el área metropolitana de Santiago. Santiago.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2018). Ley n° 21078, sobre transparencia del mercado del suelo . Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2019). Proyecto de Ley de Integración Social (Boletín 12.288-14).
- OCDE. (2017). Trust and Public Policy: How better governance can help rebuild public trust.
- Poduje, Martínez, Jobet, & Cruz, S. (2015). Infilling. Santiago.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. (2017). Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile.
- Sociedad en Acción. (2017). Construyendo Chile desde las organizaciones de la Sociedad Civil. Santiago.
- Sociedad en Acción. (2019). Un nuevo trato para las organizaciones de la Sociedad Civil. Santiago.
- Tapia, R., Muñoz, S., & Walker, F. (2017). Propuestas para la renovación urbana en barrios residenciales del tipo 9x18 en Santiago de Chile. Santiago.
- Technical and Environmental Administration, City of Copenhagen. (2015). Co-create Copenhagen: vision for 2025. Copenhagen.
- Vicuña, M. (2018). Impacto de la densificación residencial intensiva en la segmentación del tejido urbano de Santiago: un enfoque cuantitativo. Santiago.