

¿Por qué es tan difícil planificar espacios de uso público a través de normativas de incentivo? Análisis del Plan de Pasajes de Providencia en Santiago de Chile¹

Elke Schlack

Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile

eschlack@uc.cl

<https://doi.org/10.7764/AA.2024.06>

Resumen

Este artículo reflexiona en torno a la política de planificación por incentivos implementada en la ciudad de Santiago a partir de la década de 1930 y la evalúa en un específico distrito central de la ciudad: la comuna de Providencia. En este distrito, esta normativa se desarrolló con la mayor intensidad de todo el país. Se examinaron un total de 62 casos resultantes de esta política pública que consistieron en un análisis de los procesos de planificación, observaciones en terreno, y entrevistas con arquitectos, planificadores y desarrolladores de los proyectos. Este proceso permitió dar cuenta de que la mayoría de estos espacios de uso público, pero de propiedad privada (POPS), resultantes no correspondió a la intención de crear espacios públicos significativos. Por el contrario, esta norma de incentivo en Santiago de Chile se interpretó por parte de arquitectos y desarrolladores como un instrumento que prioritariamente sirvió para captar bonificaciones más altas en cuanto a la constructibilidad de los proyectos y no, como era el sentido original del equipo de planificadores, con el arquitecto Germán Bannen a la cabeza, lograr la creación de espacios urbanos que enriquecieran la vida pública de la zona central de la comuna.

Palabras clave: Espacio público, normativa de incentivos, POPS, regeneración urbana, Germán Bannen.

INTRODUCCIÓN

La planificación por incentivos fue puesta en práctica en las políticas públicas chilenas, más de lo que se pudiese pensar. Un caso precursor fueron los pasajes del centro de Santiago, los cuales fueron promovidos por el artículo 460 de la legislación urbana de Chile de la década de 1930, que permitía aumentar en dos pisos los edificios que consignaban negocios, es decir, locales comerciales en los primeros dos pisos². Aunque no se definió explícitamente en la normativa de entonces, esos primeros pisos comerciales finalmente se materializaron como galerías comerciales. Estas estaban muy en sintonía con la tipología de la galería que se conocía de París o Milán, formando una extensa red de pasajes interiores que se fueron materializando entre los años 1930 y 1960 (Rosas 1986). Posteriormente, se incorporaron normas para promover la construcción de veredas más anchas o pasajes en el interior de las manzanas tanto en Concepción (Baeriswyl 2015) como en Providencia (Bannen 1993, 1989a, 1989b, 1980).

En relación con la forma de normar mediante incentivos, desde la década de 1990 hubo entre los actores de las políticas públicas de Chile mucha expectativa puesta en una manera de normar que se basara en los incentivos con el fin de proveer mejores bienes públicos en la ciudad. La reflexión sobre la planificación de incentivos resume un dilema esencial de la planificación: ¿cómo conciliar las fuerzas del desarrollo con las demandas del bien común? En la crítica hecha a los instrumentos convencionales de regulación, como planes reguladores, por ejemplo, se argumenta que éstos no necesariamente contribuyen al bien común, como tampoco son capaces de guiar el desarrollo hacia una ciudad de calidad. En ese sentido, en el debate de fines de la década de 2010 se había instalado la idea de que la planificación por incentivos podría ser la fórmula adecuada para asegurar el bien común, mientras que, al mismo tiempo, permitiría mayor flexibilidad para actuar dentro de los lineamientos de la planificación. Este debate se refería a la lógica de desarrollo urbano privado, pero condicionado por el Estado (Bresciani Lecannelier 2015).

Sin embargo, ha habido poca investigación sobre los resultados de estas políticas basadas en el incentivo hasta ahora. Este artículo plantea, en complemento con otros textos más descriptivos del mecanismo (Schlack 2015, 2007, 2011a, 2011b), una mirada crítica acerca de los resultados de dichos instrumentos de planificación, sustentándose en un estudio exhaustivo que examinó 62 espacios producidos en la comuna de Providencia en el marco de una normativa que bonificó la cesión de estos espacios de propiedad privada al uso público. Este artículo intenta avanzar en una discusión menos descriptiva, y más precisa en cuanto a las posibilidades y restricciones que una normativa de incentivos puede brindar, cuando se trata de guiar un proyecto urbano de regeneración urbana

y cuando se trata de planificar el carácter público de los espacios urbanos creados por privados³.

EL DÉFICIT DE ESPACIOS PÚBLICOS Y LAS OPORTUNIDADES VISTAS EN LA PLANIFICACIÓN POR INCENTIVOS EN CHILE

En los debates de política pública entre las décadas de 1990 y del 2000 en Chile, el déficit de espacio se había convertido en una preocupación central y es en ese contexto que se entiende la valorización aumentada de las normativas de incentivo como un posible nuevo mecanismo para proporcionar nuevos espacios públicos. El origen del problema es que los mecanismos previstos por la ley chilena para dotar de nuevos espacios públicos han sido siempre difíciles de implementar. En primer lugar, está la posibilidad de adquirir suelo de manera directa por parte de los gobiernos locales, es decir, mediante la compra de una propiedad privada y, en segundo lugar, también existe la figura de la expropiación, la cual implica la tasación del valor de la propiedad y un muy complejo trámite para justificar la expropiación, con un escaso presupuesto para implementarlo por parte de los gobiernos locales. Por último, recién en el año 2016 se incorpora una cláusula que regula la provisión de espacios mediante el aporte privado en el caso de la densificación interior de la ciudad⁴. Hasta el año 2008, la adquisición o cesión de terrenos para espacios públicos en cualquiera de estas formas era inviable, no sólo por la falta de presupuesto que los gobiernos locales disponen para tales efectos, sino que también porque no había prevista una norma para poner al día los estándares de espacio público en la densificación interior de la ciudad.

Junto con la problemática de provisionar espacios públicos, la capacidad de los municipios y sus recursos para diseñar, planificar y mantener los espacios en dominio público se ha vuelto cada vez más limitado en las últimas décadas.

Ante la escasez de recursos y de mecanismos para la provisión de espacios públicos, es evidente que hubo muchas expectativas puestas en las normativas de incentivo para proveer espacios y que la discusión estuvo centrada en las oportunidades más que en los riesgos de la planificación por incentivos.

EL ESPACIO PÚBLICO DE PROVIDENCIA Y LA NORMATIVA DE INCENTIVOS

Santiago es la ciudad más grande de Chile y, al mismo tiempo, su capital. Ocupa un área de más de 600 km² y tiene una población de casi seis millones de habitantes. Aunque diversos distritos de la ciudad de Santiago están densamente poblados, la disposición de espacio público es, en general, deficitaria. Providencia, si bien es una de las comunas centrales, y cuya densificación se disparó desde 1960, tiene una densidad aproximada de 9.000 habitantes por km² y seis metros cuadrados de espacio público por habitante en promedio (Municipio de Providencia 2011). La zona en la

que se concentran los proyectos acogidos a la normativa de incentivos es de aproximadamente tres kilómetros de largo y cubre un área de 132 km². Esta parte de la ciudad fue diseñada a partir de un patrón de calles irregulares, que no responde a la estructura de damero de la ciudad colonial. Providencia constituye una avenida de dos calles paralelas y es el eje principal que estructura la comuna. A pesar de que la cantidad de áreas verdes por habitante en la comuna es relativamente generosa⁵, en el área central de la comuna, donde la actividad peatonal es de alta intensidad, hay pocos espacios públicos, más allá del espacio de la calle.

Tradicionalmente, la comuna de Providencia era un área residencial, pero entre 1960 y principios de los noventa esta zona se ha convertido en un distrito comercial próspero y de importancia metropolitana. Los espacios provistos por la normativa de incentivos actúan como compensación de la densidad que provocan los altos edificios del área y son en general espacios al aire libre, pasajes y patios interiores que conforman atravesos de la manzana.

EVALUACIÓN DE LOS ESPACIOS BASADO EN SU CARÁCTER PÚBLICO



FIG. 01: Vista aérea de la Avenida Providencia y sus espacios urbanos fines de la década de 1980. Fuente: Germán Bannen, Archivo Asesoría Urbana Providencia.

El estudio llevó a cabo una detallada evaluación de los resultados de la planificación de incentivos en Providencia entre 1976 y 2008⁶. Se estudiaron 62 espacios resultantes de la normativa, analizando las diferentes configuraciones espaciales que se fueron construyendo a lo largo de los años. El objetivo principal de este estudio fue verificar el carácter público de estos espacios, bajo el supuesto de que, independientemente de su tenencia privada, era legítimo compensar los proyectos que cedían dichos espacios, con un mayor grado de constructibilidad.

El carácter público como categoría de análisis, se basó en cuatro indicadores. Los primeros dos indicadores se referían a la accesibilidad pública de estos espacios, tanto en términos estrictamente físicos (cantidad de accesos, continuidad del suelo, presencia de cerramientos, etc.), como

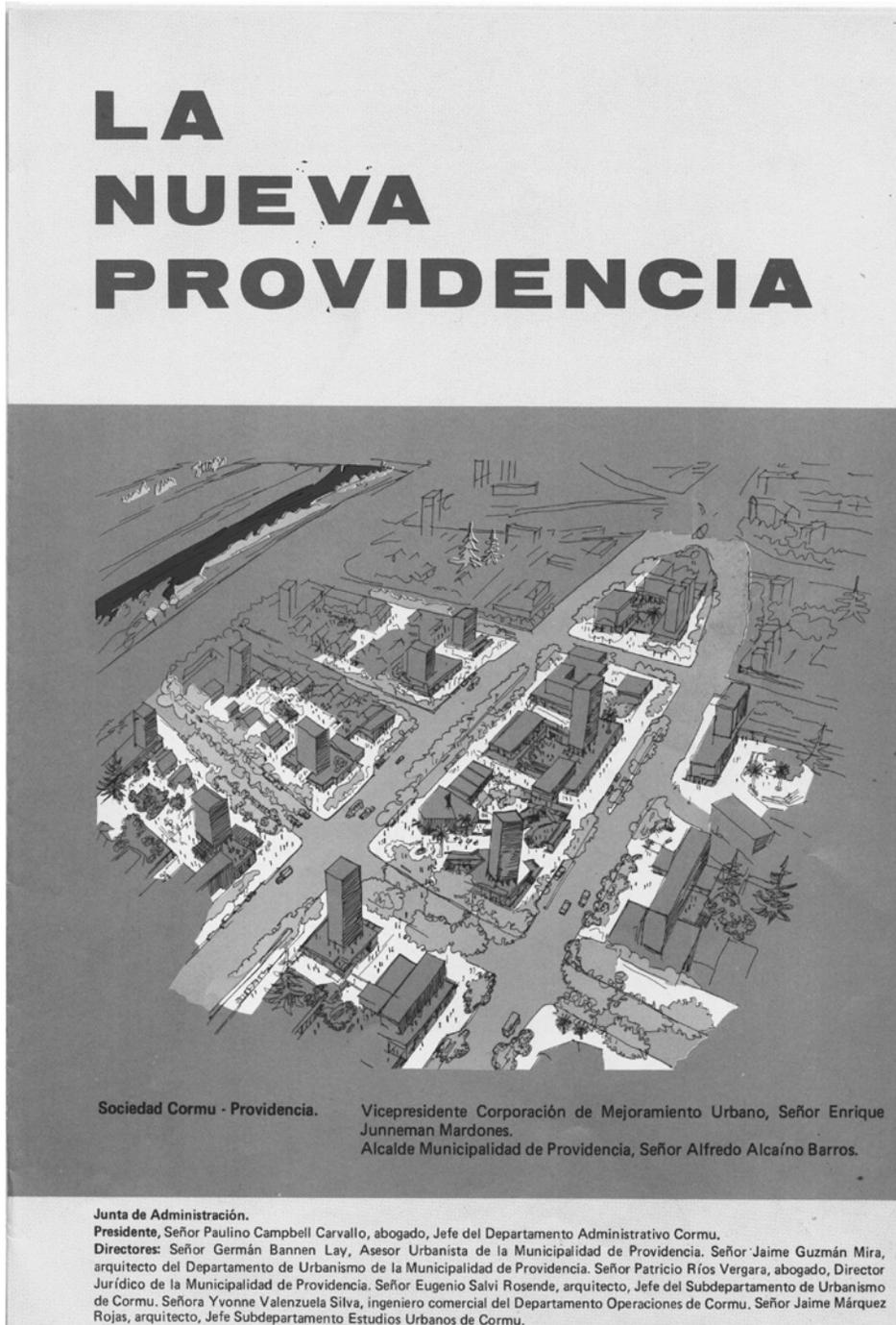


FIG. 02: Intensidad peatonal y permanencia en la visión urbana de la Nueva Providencia en el folleto publicitario "Nueva Providencia" para animar la inversión urbana en los años 1970. Fuente: Germán Bannen, Archivo Asesoría Urbana de Providencia.

en términos simbólicos, es decir, a través de la atmósfera que se construía en los espacios a través de su materialidad, programas y mobiliario, entre otros aspectos. El tercer indicador correspondía a la diversidad de usuarios presentes en estos espacios y el cuarto indicador se refería a la forma —privada o pública— en que se gestiona el control en estos espacios. Estos indicadores se elaboraron a partir de las aproximaciones teórico-metodológicas para el estudio socioespacial de espacios públicos desarrollados por los investigadores alemanes Klaus Selle (2015, 2010) y Jan Wehrheim (2009, 2015).

Para determinar el carácter público se optó por superponer los cuatro indicadores y visibilizar en qué aspectos los espacios tendían al carácter público y en cuáles al carácter privado. Así los binomios usados en el análisis fueron: a) accesibilidad física fluida —presencia de barreras físicas, b) atmósferas conducentes a una percepción simbólica de carácter público— o de carácter privado (materialidades y usos posibles en el lugar), c) diversidad de usuarios realmente presentes en el lugar —presencia de usuarios de grupos sociales homogéneos y d) presencia

del control social (la presencia de locatarios y peatones)— control privado ejercido por un Circuito Cerrado de Televisión (CCTV) o guardias.

Habiendo aplicado estos criterios, el estudio concluye que el 96% de los 62 casos estudiados exhibían un carácter privado en la mayoría de los cuatro indicadores. Sin embargo, existen diferenciaciones importantes al observar los casos de manera individual según indicador. Por ejemplo, al considerar la accesibilidad física dada por aspectos morfológicos, casi todos los casos exhiben un carácter público. Esto se debe a que la normativa de incentivos era explícita en exigir que los pasajes debían atravesar manzanas, pero también jugó un rol muy importante el hecho de que muchos de los pasajes estaban ya trazados de manera indicativa en doce planes seccionales elaborados entre el año 1974 y 1980 por el equipo de la Asesoría Urbana de Providencia (Schlack 2015, 386-92)⁷. Esto implicó que en la mayoría de los casos hubo en los espacios un diseño claro de la accesibilidad, la posición de las entradas, continuidad del piso, conectividad visual y una buena integración en la red de caminos peatonales en los alrededores.

El carácter privado de los espacios, en cambio, se desprendía en la mayoría de los casos de aspectos que no estaban explícitamente regulados en el plan seccional y que quedaban a discreción de los proyectistas de los espacios. Ese era el caso de la presencia fuerte de barreras simbólicas que se constituían tanto a partir de la construcción de la atmósfera del espacio como a partir de decisiones programáticas. El mayor grado de privacidad lo tenían aquellos espacios en que los locales comerciales eran destinados a tiendas para públicos muy específicos que convocaban a un público muy homogéneo y que incluso excluían a un público más amplio. Programas monofuncionales, que involucraban horarios de funcionamiento más acotados que en los alrededores eran la expresión más vívida de ello. El carácter privado de los espacios también se observó en los casos en que los espacios construían atmósferas que se perciben más exclusivas y privadas. El hacer uso de mobiliario, materialidades y pavimentos propios de diseño de interiorismo, por ejemplo, hacían una diferencia sustancial con los espacios públicos tradicionales.

El carácter más privado de los espacios estaba directamente relacionado con la homogeneidad de los usuarios presentes. Muchas veces esto es gatillado por el punto anteriormente mencionado, por ejemplo, el programa y tipo de comercios que se ubican en el entorno del pasaje, pero también es un tema que se deriva de los edificios que están en el entorno y las decisiones de preferencia que los mismos usuarios toman en relación con la atmósfera del lugar y su gestión del control. La presencia de grupos homogéneos de usuarios, por ejemplo, sólo hombres de oficina o mujeres que trabajan en los edificios aledaños era un indicador

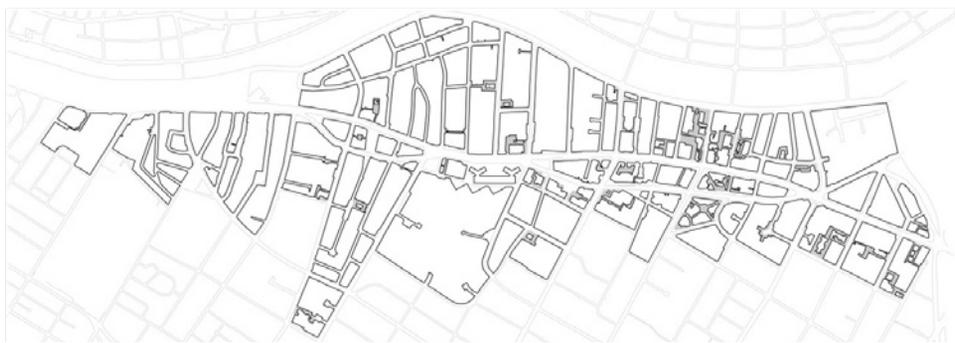


FIG. 03: Los proyectos resultantes del Plan de Pasajes de Providencia. Fuente: elaboración propia, Schlack, 2015. Dibujo: Neil Turnbull.



FIG. 04: Barreras físicas y simbólicas. Paseo Granaderos, 2005. Fuente: Schlack 2015.



FIG. 05: Espacio en que se proyecta una diferenciación clara con la calle. Drugstore, pasaje existente desde 1967 como pasaje de acceso público irrestricto hasta la década de 1990, remodelado sucesivamente y finalmente operado por una cadena de retail desde la década de los 2000. Fuente: Schlack, 2005.

de privacidad de los espacios. Es evidente que estos espacios lograrían ser más públicos en la medida en que se mezclaran espontáneamente oficinistas con familias que atraviesan los pasajes en sus recorridos de *shopping*, con personas de la tercera edad que recorren los espacios a modo de paseo o con estudiantes escolares que pasan a compartir un momento en las plazoletas.

El carácter más privado también se daba prioritariamente en lugares donde predominaba el control la vigilancia privada, ya sea a través de circuitos cerrados de cámaras de vigilancia, que supervisan el espacio las 24 horas del día o por la presencia de personal de seguridad privado que ejerce un control no sólo simbólico, sino fáctico en decidir quién puede y no puede estar en la propiedad privada. En la menor cantidad de casos, este control privado se complementaba con mecanismos de control social, a saber, la presencia del ojo de los usuarios y comerciantes activos en la vigilancia pasiva de los espacios frente a sus locales.

MOTIVACIONES PARA LAS DECISIONES DE DISEÑO DE LOS ESPACIOS

Las características particulares de cada uno de estos espacios dependieron en gran parte de las decisiones de diseño que cada desarrollador y arquitecto fue tomando. Es por ello, que el foco del estudio estuvo en entender la forma en que las decisiones de diseño fueron tomadas y, cómo fueron guiadas y condicionadas por las regulaciones de incentivo de la Ordenanza de Providencia.

A partir de las entrevistas que se realizaron con arquitectos y desarrolladores de los proyectos se pudo comprobar que el mayor interés en producir espacio público se sostiene en el premio que reciben a cambio, y no por la mayor atraktividad comercial que pudiese adquirir su proyecto por la presencia de estos espacios. Sólo un 30% de los desarrolladores de los 62 proyectos declaran estar interesados en producir espacios de uso público alrededor de sus proyectos, más allá del bonus que reciben a cambio. Proveer espacio de uso público significa para ellos una maniobra riesgosa, debido a que no existe claridad sobre cómo manejar la presencia de usuarios no deseados, como personas en situación de calle, vendedores ambulantes, comercio sexual, estudiantes en skate, etc.

DOS MODOS DE REGULAR LA PRODUCCIÓN DE ESPACIO PÚBLICO QUE TUVIERON CONSECUENCIAS DIFERENTES

La forma en que se regularon los incentivos fue variando en el período 1976-2008 y presentó dos fases, diferenciadas, por un lado, por la forma en que se fijaron los estándares de la cesión, y, por otro lado, por el nivel de flexibilidad otorgado al diseño y la forma de consensuar las decisiones de diseño de acorde al espíritu del Plan Seccional. En la primera fase (1976-1989), bajo la dirección de planificación del funcionario municipal y arquitecto Germán Bannen⁸, la cesión se basaba



FIG. 06: Grupos de usuarios homogéneo de oficinistas tomando un recreo y fumando. Policentro, 1990. Fuente: Schlack, 2001.



FIG. 07: "Sonría, estamos filmando". Vigilancia privada del espacio y sus usos. Paseo Granaderos. Fuente: Schlack, 2005.

en las directrices espaciales dibujadas en el Plan Seccional, el "Plan de la Nueva Providencia" del año 1976. En este plan seccional estaba prefijada la ubicación de los pasajes y de los patios al interior de la manzana en una lógica de plano Nolli. Los detalles del anteproyecto se acordaban entre el funcionario municipal y el desarrollador y el marco era el hecho de que adhirieran al sentido del plan de conectar las manzanas al norte de avenida Providencia a través de pasajes y al sentido de generar interiores retraídos del ruido de las calles mayores, en el caso de los patios. El comercio como elemento que flanqueaba los pasajes era un elemento sustancial incorporado en el sentido del plan. En esta fase inicial, un grupo grande de arquitectos y desarrolladores compartían la visión del planificador sobre el sentido público de estos espacios. Ambas partes estaban de acuerdo con que los espacios cedidos al uso público se beneficiaban del hecho de

tener el mismo aspecto de los espacios en las aceras públicas, la misma materialidad, similares mobiliarios e incluso expresar una accesibilidad pública sin restricción.

La Ordenanza de 1976 tuvo una fuerte influencia de los conceptos urbanísticos de Doxiadis, el urbanista griego que lideró la escuela Ekística, y también encontraba sintonía con corrientes urbanísticas del Team X, que buscaba diseñar espacios de valor peatonal y escala humana en la ciudad (en particular con el pensamiento de Giancarlo De Carlo). El "Plan Seccional de la Nueva Providencia" definía la ubicación aproximada de pasajes y patios para lograr una red integrada de pasajes que cumplía el rol de un sistema peatonal y comercial paralelo a las grandes arterias, Providencia y Nueva Providencia, que cruzan toda la ciudad. El plan originalmente se acompañaba de instrumentos urbanísticos como la "unidad predial" y "el conjunto armónico" para dar forma legal a la cesión de espacios privados de uso público (Schlack y Vicuña 2011).

En esta fase, la forma de negociar la creación de pasajes entre desarrolladores y el municipio daba espacio para acordar también una serie de aspectos simbólicos del espacio, como se dijo anteriormente, por ejemplo, materiales, pavimentos y mobiliario urbano. La injerencia más bien discursiva de los funcionarios municipales en los proyectos y una cierta empatía con la visión compartida de cuán públicos estos espacios debían ser, contribuyó significativamente a una interesante concesión de los casos en los primeros años del plan. Entre los espacios creados por el incentivo entre 1976-1989 hay muchos espacios significativos. No sólo dieron forma a un diseño urbano para peatones, sino que constituyeron una experiencia notable en la creación de novedosas tipologías multifuncionales de edificios con un

carácter muy urbano (Conjunto Plaza Lyon y Conjunto Edificio Forum). Los casos poco a poco fueron construyendo una intensa red de espacios peatonales en el que los diversos proyectos privados fueron aportando secuencialmente a un proyecto común guiado por los objetivos del plan seccional.

Los espacios resultantes de esta primera fase normativa se caracterizan por la heterogeneidad de usuarios que los comercios diversos convocan y por una concepción de espacios de permanencia, es decir, de alta presencia de usuarios que buscan el lugar como destino y no sólo transitan por ellos.

El levantamiento de la vida de estos espacios demuestra que la seguridad en los espacios construidos en los primeros años fue gestionado mayormente a través de control social, ya sea porque era mayoritariamente comercio, lo que flanqueaba los frentes de los pasajes o porque sus condiciones de continuidad visual lo aseguraban.

Los espacios paradigmáticos construidos en la primera fase muestran la intención de diseñar espacios de carácter urbano con el uso de tipologías de pórticos, grandes plazas que se asemejaran al espacio público mediante el uso de materiales parecidos a las veredas y plazas públicas, por ejemplo, el uso de alumbrado público y vegetación habitual de plazas y parques.

En la segunda fase, es decir entre 1989 y 2008, ocurre una importante reformulación de la Ordenanza de Providencia, lo cual implicó que toda la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los planificadores fue descartada, y la definición de espacios cedidos al uso público se gestionó a través de un sistema de códigos cuantitativos. La superficie de los pasajes se comenzó a definir ahora a partir de la proporcionalidad numérica entre superficies de espacios a ceder y superficies extra de constructibilidad a capitalizar en el proyecto. En su inicio la fórmula establecía que, por cada metro cuadrado cedido al uso público, el proyecto podría incorporar cinco metros cuadrados adicionales a su constructibilidad total. Esto implicó en los casos más extremos un crecimiento de un 150% de su constructibilidad inicial. Debido a este cambio normativo, el proceso se hizo menos discrecional, pero se perdió la posibilidad de transmitir el sentido del Plan en el caso a caso, y el diseño de red de pasajes concebido en el Plan Seccional dejó de jugar un papel relevante.

En esta fase ocurrió, que mientras el municipio aún defendía el carácter más público de los espacios, muchos de los desarrolladores tendieron a preferir una apariencia inspirada en los entonces ya expandidos Centros Comerciales, que simbólicamente apuntaba más a una estética interiorista y de espacios de apariencia privada, explícitamente diferenciados de la calle.

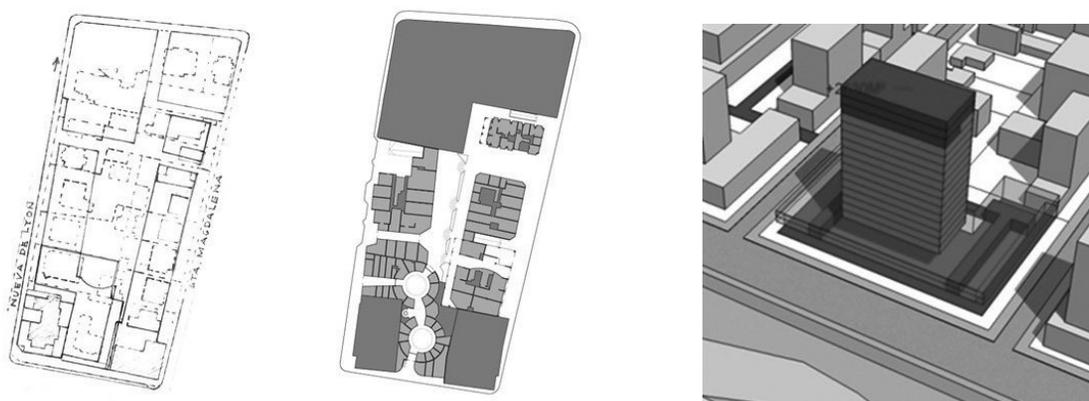


FIG. 08: Representación de una de las manzanas del Plan de Pasajes y los diferentes instrumentos que dieron pie a su materialización. Izquierda: Imagen del Plan Seccional de 1972 que representa en línea punteada los edificios existentes y en línea continua el esperado trazado de las nuevas edificaciones. Fuente: Plan Nueva Providencia, 1972, Archivo de la Asesoría Urbana de la Municipalidad de Providencia. Centro: elaboración propia a partir del plano anterior, dando cuenta de los espacios concebidos como llenos y vacíos dentro del Plan Nueva Providencia, Fuente: Elke Schlack, 2010. Derecha: Imagen del sistema de premio a la constructibilidad dada la fórmula de cesión de 1m² de suelo a nivel calle a cambio de 5 m² adicionales de constructibilidad. Fuente: elaboración propia, Schlack. Dibujo: Rodrigo Vicuña, 2010

Se hizo más recurrente el uso de un monitoreo de sistemas de vigilancia privada que reemplazó la lógica del control social de los usuarios del espacio y también la definición programática de los espacios se tendió a ceñir a una fórmula estandarizada de comercio, repitiendo los mismos operadores de farmacias y pequeños quioscos de tiendas cadena o bien a usos monofuncionales dedicados a patios de comida con gastronomías exclusivas.

El cambio de régimen de una norma de incentivos discrecional y de negociación entre municipio y desarrolladores a un régimen normativo basado en una fórmula de incentivo de constructibilidad proporcional al espacio cedido al uso público, implicó la renuncia al plan seccional como instrumento legal para guiar el desarrollo urbano (se declaró legalmente no vinculante) y también la pérdida de control del municipio sobre el cumplimiento cualitativo de sus objetivos urbanísticos. Así la normativa se redujo a prescribir que los pasajes debían conectar dos calles sin importar su ubicación ni el sentido que le estaban dando al atravesado de las manzanas, ni al vínculo con el comercio o con los accesos a los edificios. Si bien, los espacios construidos en la segunda fase cumplen con proveer espacios que atraviesan las manzanas y con ello aumentar la irrigación peatonal de la zona, no siempre se logra la continuidad visual y de los recorridos peatonales. Sin la prescripción precisa, muchos pasajes solo servían a la circulación en vez de constituir lugares de permanencia o destino. Ya no era posible que el municipio incidiera en la definición de la ubicación de cada pasaje y patio interior de manzana, ni tampoco en aspectos simbólicos como materiales, mobiliario urbano, luminarias, etc. a favor de la construcción de un carácter público.

CONCLUSIONES

Más allá de las ventajas y desventajas de estos dos mecanismos de regulación diferentes, la discusión sobre cómo normar la producción de espacios de público va más lejos. Del estudio de los 62 casos de Providencia es posible concluir que existen aspectos físicos que son más viables de regular mediante normativas, pero que aspectos programáticos, de la materialidad y del control también inciden fuertemente en el carácter público de los espacios. No sólo una adecuada accesibilidad y continuidad visual son relevantes, sino también características simbólicas sobre, como es percibido el espacio por sus usuarios. Los horarios de apertura, el programa, el diseño del pavimento, del mobiliario y de la iluminación también son parte de lo importante para el carácter público.

Si la normativa tiene como objetivo crear espacios de uso público ¿es legítimo recompensar con derechos de constructibilidad adicional a los proyectos, si es que los espacios, que son la condición para que el premio se otorgue, carecen de esa condición pública? Esta pregunta no es trivial si consideramos que la normativa de incentivos no otra cosa que la entrega de derechos de construcción adicionales, a cambio de poner a disposición un bien público. En la euforia de buscar mecanismos para proveer espacio público, poco se ha discutido cómo fijar los objetivos y cómo asegurarlos a través de la regulación. Hasta ahora, la zonificación de incentivos prometía la promisoría incorporación del sector privado en la construcción del espacio público, pero a diferencia de lo que se pensaba, lejos de reducir las responsabilidades y recursos de los gobiernos locales, los desafía a una mayor responsabilidad de regular con precisión y efectividad. Se necesitan más recursos para la elaboración de planes maestros que guíen el desarrollo privado y se necesitan regulaciones precisas a fin de mantener

y conservar su carácter público, sabiendo que, para el gestor inmobiliario, probablemente la principal motivación para crear estos espacios, es la bonificación. Al plantear normas de incentivo, los gobiernos locales también se enfrentan a la responsabilidad de asumir el rol de mediadores entre los que construyen los espacios y quienes los usan, pues no siempre coincide lo que un administrador de edificio puede considerar un usuario deseado con lo que la ciudad necesita en relación con la mixtura de usuarios para constituir un espacio diverso de edades y grupos sociales.

Finalmente, la cuestión del estatus legal de estos espacios corresponde a una discusión más profunda que es necesario librar. Hasta ahora estos espacios quedan dispuestos al tránsito público por medio del permiso de edificación. A diferencia de los casos de las galerías del centro, este gravamen no constituye ninguna garantía. Las galerías del centro, al menos las más relevantes, están reglamentadas mediante “servidumbres de tránsito” inscritas en las escrituras de la propiedad. Más allá de eso, nuestra legislación carece de una figura que regule el “tránsito público” en este tipo de espacios privados que se destinan al uso público, como ocurre en la legislación de Nueva York (Estados Unidos) a través del “right to pass” o la de Berlín (Alemania) a través del “Geh- und Wegerecht” que permiten garantizar la accesibilidad pública de estos espacios para todo público en horarios determinados.

Volviendo a la pregunta inicial sobre las posibilidades que realmente existen de planificar espacios de uso público a través de normativas de incentivo, la respuesta resulta clara: queda mucho por definir antes de que sea realmente legítimo recompensar con derechos de constructibilidad adicional a proyectos cuya principal motivación sea la de obtener un bonus de mayor constructibilidad



FIG. 09: Atravesos y permanencias en un espacio de la fase inicial del Plan, Conjunto Plaza Lyon, 1980. Fuente: Archivo: Pedro Murтинho.



FIG. 10: Control social dentro de un espacio vigilado por sus propios usuarios. Paseo La Villa, 1987. Fuente: Schlack, 2008.

y antes de que exista una cultura compartida entre municipios, arquitectos, desarrolladores y habitantes de los espacios sobre lo que el espacio de carácter público es y las responsabilidades que conlleva para cada una de las partes.

NOTAS

1- Artículo publicado originalmente bajo el título "Possibilities of Planning Publicly Usable Space Through Incentive Zoning" en *Sustainable Urban Regeneration* vol. 25, Special Issue: Privately Owned Public Spaces. The International Experience (enero de 2013).

2- Artículo 460, Ley General de Construcciones y Urbanización (n°17386), publicada en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1936.

3- Las reflexiones que acá se exponen resultaron de un estudio comparativo de diferentes expresiones de los espacios resultantes de normativas de incentivo en ciudades como Tokio, Yokohama y también de Nueva York que fue resultado de la colaboración con Christian Dimmer (Tokyo University) y Juliane Von Hagen (RWTHAachen University). Los hallazgos de la investigación son producto del proyecto Fondecyt de Iniciación 11090407 de la investigadora Elke Schlack, realizado entre el 2009 y el 2012 en el Centro de Investigaciones Territoriales y Urbanas CITU de la Universidad Andres Bello de Chile. La publicación de este estudio está compilada en Elke Schlack, *POPS el uso público del espacio urbano* (Santiago de Chile: Ediciones ARQ; Capital Books; UNAB, 2015).

4- Ley de Aportes al Espacio Público, Ley Nr. 20.958 del 2016.

5- Según el informe de rangos de calidad para plazas y parques urbanos principales de la región Metropolitana, la comuna de Providencia se encuentra en el tercer lugar en su calidad de plazas y parques y cuenta con un promedio de 15,47 m² de áreas verdes por habitante. Fuentes: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2018); MINVU y Flores (2020).

6- El estudio al que alude el presente artículo estudia la normativa de incentivos de la comuna de Providencia que tuvo vigencia desde el año 1976 y dejó de tener efecto en el año 2008 debido a la aparición de otras normas de incentivo constructivo. El estudio abarca el arco de tiempo completo de la normativa 1976-2008. Hasta hoy, esta normativa no se ha vuelto a incorporar a la Ordenanza Local de Providencia.

7- Los planes seccionales son un instrumento de planificación territorial comunal, los cuales fueron introducidos por la Asesoría Urbana de Providencia como instrumento para representar —de manera más detallada que un plan regulador— la parte construida de los lotes, distanciamientos, antejardines y servidumbres de tránsito público en el interior de la propiedad privada. En el momento en que se elaboraron estos planes seccionales de Providencia (1974-1980), el equipo de la Asesoría Urbana los introdujo al sistema chileno, eligiendo una forma de graficar similar al plano Nolli. En ese momento no eran legalmente vinculantes, pero su representación precisa de los trazados planificados para los pasajes constituyó una herramienta muy importante para guiar los permisos de anteproyecto y el consenso entre municipio y privados sobre la forma y sentido de los pasajes.

8- Germán Bannen fue el autor intelectual del Plan de Pasajes y del seccional de Nueva Providencia legalizado en 1976 (P. Bannen y Chateau 2007).

BIBLOGRAFÍA

- Baeriswyl, Sergio. 2015. "Planificación por incentivos en Concepción". En *POPS El uso público del espacio urbano*, ed. Elke Schlack, 181-92. Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello; Ediciones ARQ.
- Bannen, Germán. 1980. "Providencia, una calle en la ciudad". *CA*, no. 27: 1-20. Editorial Capital Books.
- Bannen, Germán. 1989a. "Providencia, la ciudad entre". *CA*, no. 58: 52-59.
- Bannen, Germán. 1989b. "Seccional Nueva Providencia". *CA*, no. 57: 1-20.
- Bannen, Germán. 1993. "El comercio en Providencia". *CA*, no. 72: 34-39.
- Bannen, Pedro y Francisco Chateau. 2007. *La ciudad de Providencia en la obra de German Bannen*. Santiago de Chile: Ediciones ARQ.
- Bresciani Lecannelier, Luis Eduardo. 2015. "Planificación urbana condicionada: respuesta para ciudades más dinámicas y sustentables". En *POPS El uso público del espacio urbano*, ed. Elke Schlack, 201-14. Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello; Ediciones ARQ, Capital Books.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). 2018. "Indicadores de Áreas Verdes por comuna". Observatorio Urbano.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y Victoria Flores. 2020. *Indicadores de Calidad de Plazas y Parques Urbanos en Chile – Informe de Resultados*. Santiago de Chile.
- Rosas, José. 1986. "Manzana y tipo edificatorio en transformación: el centro de Santiago y las constantes de la ciudad hispanoamericana". Barcelona: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona.
- Schlack, Elke. 2007. "Public space". *ARQ*, no. 65: 25-27.
- Schlack, Elke. 2011a. "Invisible formulae of public space". *Revista 180*, no. 28: 6-11.
- Schlack, Elke. 2011b. "Producción privada de espacio público". *Revista de Arquitectura*, no. 24: 18-25.
- Schlack, Elke (ed.). 2015. *POPS El uso público del espacio urbano*. Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello, Capital Books y Ediciones ARQ.
- Schlack, Elke y Magdalena Vicuña. 2011. "Componentes normativas de alta incidencia en la nueva morfología del Santiago Metropolitano: una revisión crítica de la norma de "Conjunto Armónico". *EURE* 37, no. 111: 131-66.
- Selle, Klaus. 2010. "Stadträume in Spannungsfeldern: Untersuchungsperspektiven. Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden". En *Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten*, editado por Ulrich Berding, Antje Havemann, Juliane Pegels y Bettina Perenthaler, 23-43. Detmold: Dorothea Rohn Verlag.
- Selle, Klaus. 2015. "Espacios urbanos en ámbitos de intersección público-privada". En *POPS El uso público del espacio urbano*, ed. Elke Schlack, 255-73. Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello; Capital Books, Ediciones ARQ.
- Wehrheim, Jan. 2009. *Der Fremde und die Ordnung der Räume*. Opladen: Budrich.
- Wehrheim, Jan. 2015. "El carácter público de los espacios de la ciudad". En *POPS El uso público del espacio urbano*, ed. Elke Schlack, 284-305. Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello; Capital Books, Ediciones ARQ.