

# URBANISMO PARA LAS PERSONAS: RESPUESTAS PÚBLICAS INNOVADORAS PARA CONFLICTOS URBANOS EN SANTIAGO DE CHILE



Urbanismo para las personas: Respuestas públicas innovadoras para conflictos urbanos en Santiago de Chile

Fecha Recepción: 17 octubre 2015

*Urbanism for people: Innovative public responses to urban conflicts in Santiago, Chile*

Fecha Aceptación: 20 noviembre 2015

**PALABRAS CLAVE**

Urbanismo táctico | espacio público | gobernanza urbana | participación | innovación

**KEYWORDS**

Tactical urbanism | public space | urban governance | participation | innovation

## **Pablo Fuentes Flores**

**Escuela de Arquitectura, Facultad de Ciencias de la Construcción y Ordenamiento Territorial,**

**Universidad Tecnológica Metropolitana**

**Santiago de Chile**

**pcfuentes@gmail.com**

### **Resumen\_**

La intervención del Estado en las ciudades chilenas se caracteriza por resolver grandes problemas como la congestión, la contaminación atmosférica o la segregación. No obstante, durante los últimos años el Estado ha participado también en proyectos que abordan problemas de menor escala, pero de alta significancia. Este tipo de acción pública será entendida como urbanismo para las personas, denominación que proviene del urbanista danés Jan Gehl (2006), creador de una metodología que estudia detalladamente el comportamiento de las personas en el espacio público. Los objetivos de este artículo son describir cuatro intervenciones en las que ha participado directa o indirectamente el Estado, identificar el conflicto que se desea abordar y los logros o errores cometidos durante su ejecución, a fin de extraer pistas para la formulación de nuevas políticas públicas territoriales. El artículo concluye que para transformar el espacio público de las ciudades chilenas se requiere contar con una nueva gobernanza urbana, que permita actuar intersectorialmente, con la participación efectiva de las comunidades y con funcionarios públicos habilitados en gerenciamiento de proyectos, comunicación efectiva y trabajo en equipo.

### **Abstract\_**

State actions on Chilean cities are characterized for addressing large scale issues such as traffic congestion, air pollution, and socio-residential segregation. Nonetheless, in recent years the State has also participated in initiatives that face small scale but highly significant issues. This kind of public action will be understood as urban planning for people, a definition coined by Danish planner Jan Gehl (2006), author of a methodology that studies in detail people's behavior in public spaces. The aim of this paper is to describe four interventions in which the State has directly or indirectly participated, to identify the conflicts involved and the achievements accomplished or errors made during the implementation to obtain hints aimed to the creation or improvement of new territorial planning politics. The article concludes that in order to transform the public space of Chilean cities it is necessary to implement a new model of urban governance that allows cross-sector coordination and implementation, with effective community participation and public servants prepared in projects' management, effective communication and team work.

Autoridades utilizan BikeSantiago durante su lanzamiento en la comuna de Santiago (febrero de 2015).

Fotografía: Lilian Hernández. Fuente: Intendencia de Santiago.

La arquitectura chilena destaca a nivel internacional. Sin embargo, la calidad del espacio público de sus ciudades —salvo excepciones— no es motivo de reconocimiento. La dificultad para desplazarse en bicicleta, la proliferación de terrenos baldíos, la falta de identidad en los barrios, el deterioro de las veredas o la escasez de áreas verdes y espacios de recreación son manifestaciones de la insuficiencia de los espacios dedicados al encuentro ciudadano, especialmente en aquellos sectores alejados del centro de la ciudad.

El principal responsable de recuperar el espacio público es el Estado y sus intervenciones suelen responder a grandes problemas urbanos. Autopistas para resolver la congestión, planes reguladores para habilitar nuevos suelos urbanos o parques metropolitanos en zonas segregadas son las respuestas que suelen entregarse desde la administración pública. Sin embargo, durante los últimos años el Estado se ha preocupado también de resolver conflictos urbanos menores mediante la promoción de soluciones innovadoras y sensibles respecto a las necesidades de las comunidades donde se emplazan, es decir, ha promovido también un desarrollo urbano orientado al bienestar de las personas. Sistema de bicicletas públicas, plazas temporales o “de bolsillo”, festivales de graffiti, instalaciones artísticas en infraestructuras viales y pacificación vial en zonas residenciales son algunas de las respuestas que surgieron desde la iniciativa pública y que, en palabras del urbanista danés Jan Gehl, vienen a “humanizar” nuestras ciudades (2006).

Desde hace un tiempo han surgido diversas organizaciones ciudadanas de peatones, ciclistas, adultos mayores y personas con capacidades diferentes que buscan reconquistar el espacio público perdido a manos de los automóviles durante el siglo pasado. En Chile destacan agrupaciones como el Movimiento Furiosos Ciclistas, Muévete Santiago, Caminable, Fundación Mi Parque, Urbanismo Social, Fundación Junto al Barrio, Ciudad Emergente, Corporación Ciudad Accesible, por nombrar algunas. Si bien estas organizaciones han hecho un aporte sustantivo al mejoramiento del espacio público en las ciudades chilenas, el Estado cuenta con más recursos e instrumentos para revertir el deterioro y transformar el

espacio público en lugares dinámicos, seguros y democráticos. Es por ello que este trabajo analiza cuatro ejemplos de políticas públicas que resuelven innovadoramente diferentes problemas de Santiago.

## DESPLAZAMIENTO EN ÁREAS DE ALTA DENSIDAD

Las bicicletas públicas son una idea presente en las grandes ciudades del mundo. *Velib* en París, *Citi Bike* en Nueva York y *Eco bicis* en Buenos Aires, son el símil del sistema público de bicicletas *BikeSantiago*. El sistema tiene como propósito entregar una alternativa económica de desplazamiento al transporte motorizado, diseñada para viajes cortos, en sectores de alta densidad y flujo de personas, evitando con ello parte de los viajes innecesarios y que provocan congestión en las zonas centrales.

El principal desafío de la implementación de *BikeSantiago* fue poner de acuerdo a 14 alcaldes de distinta filiación política para una única licitación pública intercomunal a fin de que el sistema funcione de forma integrada. La dificultad de llegar a acuerdo quedó plasmada en la negativa de la comuna de Las Condes a participar en el sistema, lo que impidió contar con la continuidad suficiente en el sector oriente de la ciudad.

Si bien *BikeSantiago* surge desde el ámbito privado y se financia con un pago mensual por parte del usuario y por la publicidad impresa en bicicletas y estaciones, requirió de la acción y liderazgo de la Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago, así como de la buena disposición de los gobiernos locales para autorizar la ocupación de bienes nacionales de uso público y operar así como una red de transporte intercomunal. En la actualidad es un ejemplo de colaboración público-privada donde se crea un nuevo bien público que entrega beneficios colectivos a la sociedad.

## SITIOS ERIAZOS EN ZONAS CÉNTRICAS

Las plazas públicas de bolsillo son una expresión del urbanismo táctico (Lyndon, Bartman, Woudstra, & Khawarзад, 2011), llamado también urbanismo *pop up* (Pfeifer, 2013), una estrategia que nace en Europa y Estados Unidos para

aprovechar transitoriamente el espacio público subutilizado. *Pop up*, nombre que proviene del inglés, corresponde a aquellas intervenciones urbanas que tienen una duración transitoria y con objetivo específico, comparable a las ventanas emergentes de Internet. Lydon se refiere al urbanismo táctico como «una aproximación deliberada a hacer ciudad, un ofrecimiento de ideas locales para retos de planificación local con compromisos a corto plazo y expectativas realistas, planteando intervenciones de bajo riesgo con posibilidad de altas recompensas» (como se citó en Rodríguez, 2015). Por otra parte, Stickells, diseñador y planificador, define el urbanismo táctico como «una serie de prácticas urbanas micro-espaciales que re direccionan el uso de los espacios de la ciudad con el fin de invertir las dinámicas de determinados entornos urbanos» (como se citó en Rodríguez, 2015). Ambas definiciones ponen en relieve el carácter experimental de la intervención, por sobre el diseño o robustez de su materialización. En resumen, tienen como propósito testear el comportamiento de las comunidades según el tipo de actividades y programas que provocan dichas intervenciones efímeras. La denominación “de bolsillo” proviene de México, donde se crearon los parques de bolsillo, que tienen diferentes tipologías según su ubicación, forma y tamaño<sup>(1)</sup>.

En el caso de Chile, el Municipio de Santiago, mediante su Corporación de Desarrollo, comenzó en 2014 a implementar las llamadas “plazas transitorias”, orientadas inicialmente a la ocupación de terrenos eriazos, de propiedad privada principalmente. Con el incentivo de una rebaja en el pago de contribuciones (impuestos), el municipio buscaba utilizar estos terrenos que se constituían como sitios oscuros, inseguros y en algunos casos como botaderos informales de basura y escombros. Estos proyectos tuvieron pocas oportunidades de concretarse debido al desinterés de los privados para prestar sus terrenos debido al potencial riesgo de no poder recuperarlos posteriormente.

No obstante, la primera plaza pública de bolsillo se ubicará en calle Morandé 83 (su inauguración está prevista

para enero de 2016), entre los edificios del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la Intendencia de Santiago, frente a la emblemática puerta del Palacio de La Moneda de Morandé 80. Un terreno eriazo donde se emplazará el futuro edificio de Concesiones del MOP, y que estaría baldío durante al menos un año, se transformará en una gran oportunidad de materializar un espacio público transitorio, de imagen contemporánea y de carácter ciudadano. La idea surgió desde la Intendencia de Santiago y se ejecutó a través de la Dirección de Arquitectura del MOP.

El problema que busca resolver la plaza de bolsillo es dar una ocupación transitoria a terrenos fiscales en los que existen proyectos, pero que por diversos motivos no serán construidos en el corto plazo. Esta situación genera predios eriazos que se mantienen en tal condición por largos períodos, mientras se cumplen las diferentes etapas secuenciales de una iniciativa de inversión pública: pre factibilidad, diseño y ejecución. Según datos de Atisba (2015), en el Gran Santiago existen 484 hectáreas de terrenos eriazos de propiedad fiscal que se encuentran sin proyecto en un plazo cercano.

En paralelo, en la comuna de Providencia (Santiago) se anuncia “La Dominical”, un mercado y lugar de conciertos transitorio, mientras que en Concepción se propuso la Nanoplaza, que aprovechará espacios residuales en el centro de la ciudad.

La plaza pública de calle Morandé marcará la primera vez que el Estado facilita un terreno fiscal, extraordinariamente ubicado, para iniciar una intervención piloto que reúne los principios del urbanismo táctico, el incipiente mercado de los *foodtrucks*, las manifestaciones del *Street Art* y el muralismo chileno tradicional. Junto a lo anterior, se encuentran en desarrollo cuatro nuevas plazas de bolsillo en las comunas de Santiago, Independencia, Lo Prado y Providencia.

## PREDOMINANCIA DEL TRANSPORTE MOTORIZADO

El espacio público en Chile es todo el espacio ubicado fuera de las líneas oficiales de la propiedad privada. Según Jordi Borja, «sin espacio público de todos y para todos,

(1) Más información en: [www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/parques-publicos-de-bolsillo](http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/parques-publicos-de-bolsillo)



Esquema de las Supermanzanas. Estado original e implementación.  
Fuente: <http://www.bcnecologia.net/es/modelo-conceptual/supermanzana>



Fotomontaje del proyecto Mapocho Pedaleable, vista hacia el norte. Fuente: <http://cincuentamas.com/mapocho-pedaleable-caminable/>

no hay ciudadanía, sin ciudadanía no hay ciudad, sin ciudad no hay democracia» (2014, pág. 17). A su vez, Rueda (Comunicación personal, noviembre, 2015) indica que en el espacio público es donde se garantizan los derechos básicos de la libre expresión, el intercambio económico, la recreación, el ocio y la circulación.

En la actualidad, son muchas las ciudades del mundo que han restringido el potencial del espacio público solo a uno de los derechos humanos, el de la circulación (Rueda, 2008). Esto se manifiesta en que, en ciudades como Barcelona, el setenta por ciento del espacio público está entregado al vehículo motorizado, siendo que en promedio el vehículo particular no supera el treinta por ciento de los viajes diarios, lo que privilegia el libre desplazamiento de los usuarios en vehículos motorizados por sobre el resto de los derechos (Asensio Martínez, 2013).

Una de las formas de mejorar la relación entre el vehículo particular y la vida de barrio es la implementación de las llamadas "Zonas 30", que restringen la velocidad de circulación en sectores específicos de la ciudad a fin de minimizar la siniestralidad de los accidentes de tránsito y favorecer la ocupación de la calle con otro tipo de actividades, tales como caminatas, juegos infantiles o ferias barriales.

Si bien las Zonas 30 son una primera manera de pacificar los barrios, la señalética y la pintura de calles resulta insuficiente para transformar los hábitos de conducción de los automovilistas. Se requiere de nuevas estrategias para que la calle sea usada de otras formas adicionales al simple hecho de moverse en vehículos motorizados.

En Barcelona, por ejemplo, la Agencia de Ecología Urbana ha implementado la idea de las Supermanzanas, que tienen un tamaño aproximado de cuatrocientos por cuatrocientos metros y que establecen un perímetro de vialidades primarias que permiten el desplazamiento de vehículos particulares que realizan viajes de escala metropolitana, y una vialidad secundaria de velocidad restringida a diez kilómetros por hora donde el automóvil ingresa a una zona predominantemente peatonal. A las supermanzanas solo pueden ingresar visitantes y vehículos con un fin específico. El acceso es autorizado por una

central coordinada por el propio municipio que baja los bolardos por vía remota. Estas medidas son complementadas con señalética, nivelación de la calle y la vereda, semáforos y estacionamientos colectivos, entre otros recursos.

## ESPACIO URBANO Y SECTORIALISMO

Los ríos urbanos son generalmente un punto de encuentro en las ciudades por donde pasan. El Sena en París o el Támesis en Londres son lugares protagónicos que concentran actividades y sitios de visita obligada para turistas. No obstante, en Santiago el río Mapocho es una barrera que divide la ciudad y tiene el estigma de insalubre. Bajos sus puentes viven personas sin hogar y hacia el poniente existen asentamientos informales y acumulación de basura.

Uno de los proyectos más significativos y que buscan la apropiación ciudadana del cauce es el Mapocho Pedaleable. Esta iniciativa que surge como un proyecto académico y posteriormente fue promovido por las organizaciones de ciclistas, se materializa como un evento transitorio en el que se instalan rampas para bajar al río en las comunas de Providencia y Santiago<sup>(2)</sup>.

El atractivo del proyecto llevó al Gobierno Regional Metropolitano (GORE) a asumir una mayor participación en la construcción de dos rampas, cuatro escaleras y una ciclo vía de 5,5 kilómetros, tarea que fue asumida mediante la Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA), unidad que inició durante 2014 el diseño de ingeniería y especialidades.

Pese al esfuerzo realizado por SECTRA, todavía no ha sido posible llegar a un resultado final que permita iniciar la licitación de las obras. El problema principal es que no existe una institución que cuente con todas las competencias suficientes para diseñar y ejecutar una ciclo vía intercomunal, en el lecho de un río, que empalma con un sistema lineal de parques mediante un sistema de rampas y escaleras. Por ejemplo, una ciclo vía puede ser ejecutada

(2) Más información en [www.yovivomapocho.cl](http://www.yovivomapocho.cl)

por un municipio o por SERVIU, pero ninguno de ellos tiene facultades para intervenir dentro de la caja de un río. Por otra parte, el MOP puede ejecutar obras hidráulicas en el río, pero no cuenta con suficientes competencias en materias de diseño urbano o intervención vial en zonas urbanas.

Para que Mapocho Pedaleable sea una realidad, el Estado tendrá que proponer una nueva estructura de trabajo en la que todas las instituciones que poseen alguna competencia relacionada con el proyecto se reúnan periódicamente coordinadas por alguna de ellas, con funcionarios representantes que posean habilidades de trabajo en equipo y de gestión de contratos, capacidades gerenciales y comunicación efectiva con la ciudadanía. Lo anterior significará una fuerte tensión entre las unidades jurídicas de cada institución, debido a que el derecho público establece que solo se puede hacer lo que se indica explícitamente en los marcos normativos. Lo más probable es que existan múltiples razones que expliquen por qué no se puede concretar el proyecto Mapocho Pedaleable. Sin embargo, con un ajuste de la gobernanza urbana actual y una importante cuota de liderazgo político será posible orientar la acción del Estado hacia la materialización de proyectos urbanos intersectoriales y participativos.

## GOBERNANZA URBANA INNOVADORA Y CONECTADA CON LAS COMUNIDADES

La naturaleza de los conflictos urbanos contemporáneos obliga a adaptar las estructuras tradicionales del Estado en el área de ciudad y territorio. Si se piensa de forma sectorial, sería imposible realizar proyectos que por definición son intersectoriales, como es el caso de Mapocho Pedaleable.

Enfrentar parte de los conflictos identificados solo requiere de buenas ideas. En ocasiones, ni siquiera es un tema de recursos, sino de gestión innovadora y de colaboración público privada. El éxito de los proyectos está supeditado a lograr firmes alianzas entre el Estado y las comunidades donde se insertan. El tipo de intervención deberá responder con precisión a las necesidades de las personas y organizaciones que las utilizarán.

También resulta fundamental que las comunidades se involucren en la operación de las obras que se ejecuten. Existe un largo listado de obras que, por problemas de funcionamiento, terminan siendo subutilizadas o, peor aún, rápidamente deterioradas. La mayor participación de los actores locales en la gestión pública aumentará las ideas de colaboración. Por tanto, esto exigirá a los funcionarios públicos la capacidad de proponer nuevas formas de cooperación y diálogo permanentemente con la ciudadanía, empresas privadas y organizaciones sociales. A su vez, los tomadores de decisiones deberán cumplir la palabra empeñada y ser capaces de rendir cuenta de los compromisos asumidos.

Innovar dentro del Estado provoca a veces una fuerte resistencia al cambio entre los trabajadores de la institución. Obliga a salir de la zona de confort en que tradicionalmente se mueven quienes se especializan en ejecutar un procedimiento o cumplir una labor. Sin embargo, frente a la solicitud de interpretar la normativa vigente o crear nuevas formas de hacer las cosas, surgen reacciones contrarias que inmovilizan e inhiben la iniciativa innovadora. Para soslayar esta resistencia, los nuevos funcionarios dedicados a recuperar el espacio público para las personas tendrán que trabajar sus habilidades relacionales, proyectar las ventajas de hacer las cosas de una manera diferente y concientizar sobre el aporte de estas nuevas ideas a los futuros beneficiarios de las nuevas políticas públicas.

Por su parte, los arquitectos están llamados a liderar los procesos de innovación en el Estado, especialmente mediante la formulación —y no solo su ejecución— de nuevas políticas públicas de carácter territorial. La habilidad para construir realidades desde una imagen objetivo o para realizar diagnósticos y propuestas que reconocen las diferencias entre distintas zonas de la ciudad, permite intervenir localmente con “sintonía fina”. La ventaja de la arquitectura es que facilita pensar y soñar las nuevas políticas públicas que Chile necesita, mientras que en paralelo se diseña la forma en que dichas políticas se materializan y se ponen en marcha, en conjunto con las comunidades, de manera oportuna y con respuestas pertinentes. **m**

---

## REFERENCIAS

- ASENSIO MARTÍNEZ, E. (1 de febrero de 2013). *SUPERMANZANAS\_ Movilidad, espacio público y accesibilidad en el Barrio de Gracia (Barcelona)*. Obtenido de wearethecityheroes: [https://wearethecityheroes.wordpress.com/2013/02/01/supermanzanas\\_-movilidad-espacio-publico-y-accesibilidad-en-el-barrio-de-gracia-barcelona/](https://wearethecityheroes.wordpress.com/2013/02/01/supermanzanas_-movilidad-espacio-publico-y-accesibilidad-en-el-barrio-de-gracia-barcelona/)
- ATISBA. (abril de 2015). *Eriazos. Catastro y Consumo de Suelo*. Recuperado el 10 de octubre de 2015, de Atisba: [http://atisba.cl/wp-content/uploads/2015/04/Reporte-Atisba\\_Eriazos.pdf](http://atisba.cl/wp-content/uploads/2015/04/Reporte-Atisba_Eriazos.pdf)
- BORJA, J. (2014). Prólogo. En D. Sánchez, & L. Domínguez (Coords.), *Identidad y espacio público* (pág. 17). Barcelona, España: Gedisa.
- GEHL, J. (2006). *La Humanización del espacio urbano. La vida social entre los edificios*. Barcelona, España: Reverté.
- LYNDON, M., BARTMAN, D., WOULDSTRA, R., & KHAWARZAD, A. (2011). *Tactical urbanism vol. 1: Short term action, long term change*. Nueva York, EE.UU.: (Sin ed.)
- PFEIFER, L. (2013). *Tactical Urbanism and the Role of Planners (Supervised Research Project, School of Urban Planning, McGill University)*. Recuperado el 6 de octubre de 2015, de Regina Urban Ecology: <https://reginaurbanecology.files.wordpress.com/2013/10/pfeifersrp.pdf>
- RODRÍGUEZ, J. (29 de junio de 2015). *Los instrumentos de ordenamiento territorial y el urbanismo táctico*. Recuperado el 2 de octubre de 2015, de Arquitectura y Ciudades: <https://arquitecturayciudades.wordpress.com/>
- RUEDA, S. (2008). *Las supermanzanas. Conferencia impartida el 25 de junio en el Curso de Movilidad Urbana b\_TEC Summer Sessions*. Barcelona