DOCUMENTO PARA POLÍTICA PÚBLICA | N°51 | NOVIEMBRE 2026

cedeus

DENSIFICAR CON EQUILIBRIO

Instrumentos normativos desde la planificación urbana para orientar el acceso a la vivienda y la ciudad



EJE CENTRAL

Frente a la crisis de acceso a la vivienda, la densificación emerge como una alternativa para aumentar la oferta y reducir el déficit habitacional. En este marco, se ha propuesto flexibilizar las normas y aumentar la constructibilidad[1], aunque ello no garantiza precios más bajos[2] ni necesariamente mejores condiciones de localización[3]. Según el contexto urbano, densificar puede presionar la infraestructura y servicios locales, o facilitar la habilitación de suelo para vivienda económica bien localizada. Por ello, sus beneficios dependen de cómo se planifica e implementa.

En la última década, las reformas legislativas han fortalecido los instrumentos de planificación, pero su implementación es fragmentada, en un contexto de débil articulación entre planificación y gestión urbana, con limitada coordinación multinivel y capacidades municipales desiguales. Este documento, dirigido a equipos técnicos y tomadores de decisión, organiza las diversas herramientas disponibles desde la planificación para promover una densificacion equilibrada y propone estrategias en base a las reformas realizadas en la última década, para decidir dónde, para qué y cómo combinarlas. Su elaboración fue en base a revisiones normativas y bibliográficas, con una mesa de trabajo de investigadores del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable y un taller con asesores y asesoras urbanas de la Región Metropolitana[4].

RECOMENDACIONES

Estrategias para orientar la aplicación de los instrumentos desde la planificación hacia el acceso a la vivienda y la ciudad

Entre las reformas que han ampliado las herramientas para promover un acceso a la ciudad y a la vivienda durante la última década, destacan la Ley de Aportes al Espacio Público (N°20.958 de 2016), la Ley de transparencia del mercado del suelo (N°21.078 de 2018), la Ley de Integración Social Urbana y gestión de suelo (N°21.450 de 2022) y la Ley de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Planificación Territorial (N°21.807 de 2026) (ver Anexo 1). Implementar estas herramientas exige responder cuánto densificar, dónde, para quién y en qué condiciones. Las seis estrategias de este documento abordan estas preguntas desde tres ejes complementarios: A) integración social y densificación inclusiva; B) gestión activa y habilitación de suelo; y C) coordinación urbana, infraestructura y capacidad de implementación. Cada estrategia se ilustra con casos de aplicación en comunas de la Región Metropolitana, basados en las experiencias de funcionarios municipales, proveniente de un taller implementado por CEDEUS en septiembre de 2026.

A. INTEGRACIÓN SOCIAL Y DENSIFICACIÓN INCLUSIVA

1. Priorizar densificar en sectores con buena accesibilidad y capacidad urbana suficiente

El aumento de densidad debe concentrarse en sectores con acceso efectivo a transporte público, equipamientos, servicios y áreas verdes, asimismo, debe verificarse que la infraestructura existente o programada pueda soportar el aumento de población, sin asumir que toda área consolidada puede absorber mayor densidad. Cuando la capacidad sea insuficiente, las inversiones necesarias deberían ejecutarse antes o conjuntamente con el desarrollo habitacional. Además, la asequibilidad residencial debe evaluarse junto con los costos de transporte de los hogares[5].

En las enmiendas del Plan Regulador Comunal (PRC), el art. 45 N°6 de la LGUC establece incentivos normativos en sectores cuyo potencial puede aumentar por los bienes públicos urbanos existentes o por inversiones del Estado, condicionados a incorporar vivienda de interés público (VIP). A nivel intercomunal, el art. 34 LGUC permite establecer incentivos y densidades mínimas, que deben respetar los PRC, en las zonas de buena accesibilidad a bienes y servicios públicos que los planes identifiquen. También pueden definirse áreas de desarrollo prioritario para vivienda de interés público, VIP, (arts. 1.1.2, 2.1.7 letra k) y 2.1.10 bis letra g) OGUC) y condiciones para aplicar las normas urbanísticas asociadas a infraestructura del art. 183 LGUC.

La densidad no debe evaluarse sólo por la accesibilidad, sino también por la capacidad urbana. Según la comuna, la disponibilidad de suelo y la capacidad sanitaria y vial del sector, ya que pueden ser condiciones más determinantes que la cercanía al transporte público. Por ejemplo, San Joaquín (Patios de Nibsa y Patios de Berlioz), Providencia o Quinta Normal, han promovido, a través de proyectos detonantes, la densificación mediante la reconversión de suelo, la integración urbana o la concentración en ejes con mayor capacidad de soporte. La Cisterna, en cambio, tiene alta accesibilidad a las estaciones de metro, pero presenta un déficit de alcantarillado y de agua potable, que dificulta su mayor densificación.

2. Vincular la densificación con la integración social y el acceso a la vivienda

Una buena localización no garantiza que la nueva vivienda sea asequible para distintos grupos sociales[6]. Cuando se aumenta la capacidad edificatoria en sectores bien localizados, debe evaluarse cómo incorporar VIP y quién podrá acceder. Asimismo, la efectividad de los incentivos depende de cómo se calibra la contraprestación y de las características del sector, por lo que no resulta adecuado aplicar un esquema uniforme[7,8].

La integración social y urbana es un objetivo de la planificación desde la reforma del art. 27 LGUC. Los planes reguladores intercomunales y comunales pueden establecer la cuota mínima de VIP del art. 2.1.3 bis OGUC (al menos 5% o más, según diagnóstico) y complementarla con las enmiendas del PRC a través de los art. 45 N°4, 5 y 6, los incentivos del art. 184 LGUC y las áreas de desarrollo prioritario para VIP. El objetivo es utilizar estas herramientas para que parte de los beneficios de una mayor capacidad edificatoria se traduzca en un mayor acceso a viviendas bien localizadas.

Sin embargo, persisten barreras como el precio del suelo, la dificultad para calibrar incentivos efectivos y la necesidad de focalizar mejor la VIP. Además, la cuota del 5% no garantiza por sí sola la permanencia de la población local. Providencia y Quinta Normal ilustran resultados distintos. En El Aguilucho (Providencia) se definieron incentivos de altura vinculados a determinado porcentaje de VIP, pero las inmobiliarias no los han aplicado. En Quinta Normal se materializaron proyectos mediante el DS19, como el de Radal con Carrascal, con 70 viviendas sociales de iniciativa privada. Entonces, no es solo disponer de incentivos, sino también diseñarlos y focalizarlos para que sean jurídicamente viables y atractivos.

B. GESTIÓN ACTIVA Y HABILITACIÓN DE SUELO

1. Acompañar la densificación con gestión activa de suelo bien localizado

La política habitacional de subsidio a la demanda permitió aumentar la cobertura, pero con escasa capacidad pública para orientar la localización de los proyectos habitacionales[9]. Por ello, la gestión activa de suelo bien localizado y factible de desarrollar debe considerarse un ámbito estratégico de la política pública.

La Ley N.º 21.450 sobre integración social de 2022 incorporó mecanismos de adquisición, habilitación y transferencia de suelo. Destaca la Habilitación Normativa de Terrenos (HNT), regulada en los arts. 92 a 99 y consolidada por la ley 21.807 de 2026, que permite establecer normas urbanísticas especiales para viabilizar VIP o bienes públicos urbanos relevantes en terrenos determinados, previa evaluación de

conectividad, factibilidad sanitaria, riesgos y entorno. También son relevantes los convenios SERVIU del art. 26 bis del DL N.º 1.305, que permite coordinar proyectos con varios organismos.

La estrategia consiste en identificar primero qué impide desarrollar el terreno y aplicar el instrumento adecuado a esa barrera. La HNT se ha aplicado en el proyecto de vivienda social Nuevo Aire, en La Cisterna, y para el desarrollo del sector ex Unilever/Ciudad Mapocho, en Quinta Normal. Aunque este último proyecto no se concretó, la experiencia permitió identificar desafíos de coordinación institucional y de compatibilización de los plazos de gestión entre el MINVU y el SERVIU. Por otro lado, la microdensificación (art. 2.6.9 OGUC y art. 79 de la ley N.º 21.442 de copropiedad inmobiliaria) ha permitido aumentar gradualmente las viviendas en los mismos lotes, como en los loteos 9x18 de Peñalolén, Renca y San Joaquín. Sin embargo, persiste el desafío de la gestión de viviendas heredadas que permanecen desocupadas por falta de acuerdos, de interés o de recursos para mantenerlas. Para ello, se requiere abordar el saneamiento de títulos y la regularización de las sucesiones, y fortalecer los mecanismos de adquisición o gestión pública de estos inmuebles. Además, se debe evaluar la disponibilidad del suelo fiscal, incluidos los terrenos administrados por Bienes Nacionales y terrenos militares.

2. Resguardar la permanencia y la función social de la vivienda

Los proyectos de densificación deben ir acompañados de medidas que reduzcan los riesgos de desplazamiento y mantengan la destinación social de las viviendas producidas con apoyo o beneficios públicos, para evitar procesos de apropiación desigual y desplazamiento excluyente[10]. En este sentido, el art. 184 bis LGUC protege a las VIP al prohibir su enajenación sin autorización previa y el art. Art. 2.1.3 bis OGUC establece la cuota mínima de 5% de VIP en zonas residenciales. Por ejemplo, Quinta Normal y La Cisterna muestran alta rotación de residentes propietarios y dificultades para asegurar la permanencia de quienes accedieron originalmente, por lo que la cuota mínima del 5% de VIP no necesariamente contiene estos procesos. Esta limitación también debe considerarse al aplicar las zonas de remodelación de los arts. 72 a 74 LGUC, que permiten transformar barrios y conjuntos habitacionales.

C. COORDINACIÓN URBANA, INFRAESTRUCTURA Y CAPACIDAD DE IMPLEMENTACIÓN

1. Asociar la mayor edificabilidad a beneficios urbanos verificables

Los incrementos de capacidad edificatoria generan beneficios relevantes para los proyectos privados, por lo que deberían vincularse a resultados de interés público en los casos que la ley establezca. Estos incentivos pueden consistir en la incorporación de VIP, equipamientos, espacios públicos, obras de mejoramiento urbano o medidas de sustentabilidad. La literatura sobre paquetes de incentivos en Santiago indica que su desempeño depende de la magnitud del beneficio, el costo de la obligación y las condiciones del sector. Por tanto, no existe una calibración única para todas las comunas[11].
Los arts. 45 N.º 4, 5 y 6 (enmiendas de los PRC) y 184 (incentivos urbanísticos locales) de la LGUC permiten establecer condiciones e incentivos asociados a estos objetivos, mientras que el art. 183 y el sistema de aportes al espacio público los complementan con exigencias de urbanización e infraestructura entre otras medidas. La clave es que las contraprestaciones sean proporcionales, ejecutables y verificables. Se debe especificar el beneficio esperado, el estándar de diseño, la oportunidad de entrega, el responsable de operación y mantención y el mecanismo de fiscalización, y evaluar que el premio active el proyecto sin reducir el beneficio público. En Providencia, algunos pasajes de uso público, abiertos al libre tránsito, terminaron cerrándose. En La Cisterna, las plazuelas junto a Gran Avenida y Vespucio han recibido críticas por su diseño. Así, es necesario fortalecer las capacidades y recursos municipales para el seguimiento, mantenimiento y continuidad de las contraprestaciones, y fortalecer instrumentos locales de inversión en movilidad y espacio público, como los PIIMEP.

2. Aumentar la capacidad institucional y fortalecer los procesos de seguimiento

Para producir resultados apropiados, los instrumentos deben activarse estratégicamente y contar con capacidad institucional de implementación: instituciones responsables, coordinación, recursos, infraestructura, permisos y una secuencia clara de actuaciones. La literatura documenta problemas de articulación entre la planificación comunal, la regulación urbana y el ordenamiento territorial regional. Así como diferencias de capacidad entre comunas que condicionan qué instrumentos pueden activarse y cómo se fiscalizan[12]. Por ello, esta estrategia es condición base de las cinco anteriores.

Entre los instrumentos destacan los convenios de gestión urbana con SERVIU, las Zonas de Interés Público (ZIP) como instrumentos focalizadores, los arts. 116, 183 y 184 LGUC y las leyes N.º 21.718 y 21.826, que ofrecen herramientas para coordinar, focalizar y facilitar la ejecución. Para cada actuación corresponde designar una institución conductora y contrapartes claras, definir presupuesto y asistencia técnica, acordar hitos con MINVU, SERVIU y organismos sectoriales, y establecer indicadores simples: suelo habilitado, incentivos utilizados, VIP aprobada y recibida, obras entregadas y mantención de beneficios.

En territorios especialmente deficitarios, estas herramientas permiten, además, concentrar la inversión, la gestión del suelo y los proyectos habitacionales. Si bien la agilidad de los permisos facilita la gestión, no sustituye los controles exigibles. Es por esto que, son centrales las instancias de articulación entre actores claves y especialmente privados. Destacan la mesa externa de Providencia para examinar propuestas normativas, la agencia local de inversiones de Renca y la gestión de planes urbanos habitacionales de Conchalí, entre otras iniciativas. Para adaptarlas a otras comunas hay que identificar qué funciones pueden asumir los equipos municipales, qué apoyos regionales o centrales requieren y cómo documentar los resultados. Esto exige financiamiento para los equipos responsables y un protocolo de coordinación entre MINVU, SERVIU, el Ministerio de Bienes Nacionales y los municipios.

CONCLUSIONES

La densificación puede ampliar el acceso a la vivienda y a las oportunidades urbanas, pero requiere respuestas diferenciadas según las condiciones territoriales.

Disponer de herramientas normativas no garantiza necesariamente su aplicación, ya que las capacidades municipales son desiguales y los incentivos urbanísticos tienen un uso limitado. Para que estas implementaciones sean efectivas se requiere evaluar las barreras de cada territorio, calibrar los beneficios y las obligaciones, y contar con recursos para gestionar y fiscalizar su implementación.

A nivel central, se debe fortalecer la asistencia técnica y el financiamiento municipal, así como coordinar las inversiones sectoriales con los objetivos habitacionales. En los niveles regional y local, la articulación entre la planificación intercomunal y comunal debe favorecer proyectos habitacionales bien localizados. Para ello, es necesario evaluar la capacidad urbana del territorio, diseñar incentivos acordes con las condiciones locales e impulsar la habilitación de suelo y la gestión de proyectos en coordinación con los municipios. Es fundamental dar seguimiento a los proyectos y verificar el cumplimiento de las contraprestaciones comprometidas, para que sus beneficios se reflejen en un mejor acceso a la vivienda y a las oportunidades de la ciudad.

REFERENCIAS

[1] **Contraloría General de la República. 2026.** *Dictamen que cursa, con los alcances que se indican, el Decreto N.° 68, de 2026, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.* Santiago, 1 de octubre de 2026

[2] **López-Morales, E. (2011).** *Gentrification by ground rent dispossession: the shadows cast by large-scale urban renewal in Santiago de Chile.* International Journal of Urban and Regional Research, 35(2), 330-357.

[3] **Gil Mc Cawley, D. (2019).** *Law and inclusive urban development: Lessons from Chile's enabling markets housing policy regime.* The American Journal of Comparative Law, 67(3), 587–636. https://doi.org/10.1093/ajcl/avz026

[4] **La Cisterna, Conchalí, Providencia, Quinta Normal y San Joaquín**

[5] **Tiznado-Aitken, I., K. Lucas, J. C. Muñoz y R. Hurtubia. 2022.** *"Freedom of Choice? Social and Spatial Disparities on Combined Housing and Transport Affordability."* Transport Policy 122: 39–53. https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2022.04.005

[6] **Cox, T., y R. Hurtubia. 2022.** *"Compact Development and Preferences for Social Mixing in Location Choices: Results from Revealed Preferences in Santiago, Chile."* Journal of Regional Science 62 (1): 246–269. https://doi.org/10.1111/jors.12563.

[7] **Waintrub, N., M. Greene y J. de D. Ortúzar. 2016.** *"Designing Incentive Packages for Increased Density and Social Inclusion in the Neighbourhood of Mass Transit Stations."* Habitat International 55: 133-147. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2016.03.006; **Greene, M., R. I. Mora, C. Figueroa, N. Waintrub y J. de D. Ortúzar. 2017.** *"Towards a Sustainable City: Applying Urban Renewal Incentives According to the Social and Urban Characteristics of the Area."* Habitat International 68: 15-23. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2017.03.004

[8] **Greene, M., R. I. Mora, C. Figueroa, N. Waintrub y J. de D. Ortúzar. 2017.** *"Towards a Sustainable City: Applying Urban Renewal Incentives According to the Social and Urban Characteristics of the Area."* Habitat International 68: 15-23. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2017.03.004

[9] **Fuster-Farfán, X. (2019).** *"Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido".* EURE, 45(135), 5-26.

[10] **López-Morales, E. 2011.** *"Gentrification by Ground Rent Dispossession: The Shadows Cast by Large-Scale Urban Renewal in Santiago de Chile."* International Journal of Urban and Regional Research 35 (2): 330–357; **López-Morales, E., I. G. Klet y D. M. Corvalán. 2014.** *"Captura desigual de renta de suelo y desplazamiento exclusionario: indicadores generales del proceso de gentrificación en Santiago de Chile, 2000–2012."* Cadernos Metrópole 16: 565–586.

[11] **Waintrub, N., M. Greene, y J. de D. Ortúzar. 2016.** *"Designing Incentive Packages for Increased Density and Social Inclusion in the Neighbourhood of Mass Transit Stations."* Habitat International 55: 133–147. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2016.03.006.

[12] **Ubilla-Bravo, G. 2023.** *"(Des)articulación de actores en la planificación comunal, la regulación urbana y el ordenamiento territorial regional: Mirada longitudinal desde la gobernanza territorial."* Persona y Sociedad 37 (1): 127–148. https://doi.org/10.53689/pys.v37i1.373.



EQUIPO CEDEUS:
Juan Pablo Schuster - *Investigador Postdoctoral*
Alejandra Rasse - *Investigadora Principal*
Andrés Señoret - *Profesional Ciudades Justas y Cohesionadas*
Constanza Ulriksen - *Investigadora Joven*
Diego Gil - *Investigador Adjunto*
Luis Fuentes - *Investigador Principal*
Rosario Valenzuela - *Profesional Unidad de Política y Práctica*

COLABORADORES:
Jimena Thayer - *Municipalidad de San Joaquín*
Camila Faber - *Municipalidad de La Cisterna*
Catalina De Cortillas - *Municipalidad de Providencia*
Ximena Villegas - *Municipalidad de Providencia*
Fernanda Álvarez - *Municipalidad de Quinta Normal*
María Teresa Correa - *Municipalidad de Conchalí*
Marcela Lamperein - *Municipalidad de Quinta Normal*

EDICIÓN:
Franco Galaz Botka

DISEÑO:
Nicolás Gutiérrez

CÓMO CITAR ESTE DOCUMENTO:

CEDEUS (2026). *Densificar con equilibrio: Instrumentos normativos desde la planificación urbana para orientar el acceso a la vivienda y la ciudad*. Documento para política pública N°51. Centro de Desarrollo Urbano Sustentable. https://doi.org/10.7764/cedeus.dpp.51

Atribución-NoComercial 4.0
Internacional (CC BY-NC 4.0)

Primera edición
Noviembre 2026 / N°51

www.cedeus.cl
comunicaciones@cedeus.cl