



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

“INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA MITIGACIÓN
DEL IMPACTO URBANO: UN ESTUDIO COMPARATIVO”

Tesis presentada por

JUAN OMAR MOTA GARCÍA

Para optar por el grado de

MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS

Director de tesis

DR. VICENTE UGALDE SALDAÑA

Lector de tesis

MTRO. EMMANUEL ALEJANDRO LEÓN MARTÍNEZ

CIUDAD DE MÉXICO, 2025

A mi abuelito Juan,
por motivarme hasta tu último día.

Índice	
Agradecimientos	4
Introducción	7
Capítulo 1. El gobierno contemporáneo y sus instrumentos de política pública	11
1.1. El gobierno contemporáneo	11
1.1.1. La Nueva Gobernanza	15
1.2. La sociología de la acción pública	18
1.3. Instrumentos de acción pública	22
1.3.1. El instrumento en la sociología de la acción pública	34
Capítulo 2. El Impacto urbano	39
2.1. El Impacto Urbano y sus mitigaciones	39
2.2. Los grandes desarrollos inmobiliarios	55
Capítulo 3. El Dictamen de Impacto Único de la Ciudad de México	65
3.1. La distribución política-jurídica en la Ciudad de México	65
3.1.1. El marco normativo	67
3.2. El Dictamen de Impacto Único (DIUN)	71
3.2.1. Más allá del texto normativo: la acción pública del DIUN	73
Capítulo 4. La Ley de Aportes al Espacio Público en Chile	103
4.1. La planeación territorial y su marco normativo en Chile	104
4.1.1. La distribución territorial del poder político	105
4.1.2. El marco normativo	107
4.2. La Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP)	110
4.2.1. Más allá del texto normativo: la acción pública de la LAEP	115
Capítulo 5. Un estudio comparativo: la sociología de la acción pública en el DIUN y en la LAEP	145
5.1. El instrumento como representación del problema	146
5.2. El instrumento como una organización de actores	150
5.3. El instrumento como un dispositivo técnico	155
5.4. El instrumento como detonador de efectos sociales	157
Conclusiones	161
Referencias	164

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Componentes del análisis de la Sociología de la Acción Pública	22
Ilustración 2. Proceso del Dictamen de Impacto Único	74
Ilustración 3. Proceso del Dictamen de Impacto Único y sus actores más relevantes	85
Ilustración 4. Proceso de la Ley de Aportes al Espacio Público	115
Ilustración 5. Área de influencia IMIV Básico	122
Ilustración 6. Área de influencia IMIV Intermedio	123
Ilustración 7. Área de influencia IMIV Mayor	124
Ilustración 8. Proceso de los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) y sus actores más relevantes	131
Ilustración 9. Proceso de los Aportes y sus actores más relevantes	142

Índice de Tablas

Tabla 1. Instrumentos más comunes y sus rasgos característicos	25
Tabla 2. Tipología de instrumentos de acción pública	29
Tabla 3. Herramientas según el grado de coercibilidad	31
Tabla 4. Herramientas según el grado de directividad	32
Tabla 5. Herramientas según su grado de automaticidad	33
Tabla 6. Herramientas según su grado de visibilidad	34
Tabla 7. Transformaciones urbanísticas del Impacto Urbano	45
Tabla 8. Acciones para el Impacto Urbano	55
Tabla 9. Medidas de mitigación obligatorias para IMIV	125
Tabla 10. Fórmula para el cálculo del porcentaje de cesión al espacio público	134

Agradecimientos

Esta tesis es el resultado, no de dos años de maestría, sino de toda mi vida académica hasta ahora, en la cual me ha sido posible avanzar y crecer gracias...

A *Lau*, mi madre, por siempre apoyarme y motivarme. Gracias por enseñarme la importancia de la responsabilidad y el compromiso al trabajo. Por guiarme con tu ejemplo. Esta tesis es para ti. Te amo.

A *Juan*, mi padre, por siempre estar, apoyarme y creer en mí. Gracias por tu esfuerzo, por tu ayuda y porque sé que cuento contigo. Esta tesis también es para ti. Te amo.

A *Paloma*, mi hermana, porque tu compañía ha sido una de mis fortalezas y motivaciones. Gracias por apoyarme y estar siempre que lo he necesitado. Te amo.

A mi *Kin*, por compartirme toda tu energía y amor por nuestra familia, por hacerme más humano y más feliz.

Gracias a mi asesor, el Dr. *Vicente Ugalde*, por su guía y apoyo constante en la realización de esta investigación. Gracias por confiar en mí y en mi trabajo.

Gracias a mi lector, el Mtro. *Emmanuel León*, por su apoyo en la revisión de esta tesis. Gracias por compartirme su visión y pasión por esta Ciudad, por creer en mí y por ser un ejemplo a seguir.

Gracias a *El Colegio de México*, la mejor institución de educación superior en ciencias sociales del país, por permitirme formar como maestro en estudios urbanos en las aulas y dejarme conocer a personas increíbles de las cuales aprendí y sigo aprendiendo. Gracias por apoyarme financieramente para acudir al congreso ANPUD y al curso de verano en la Universidad de São Paulo, Brasil. Particularmente, gracias por el apoyo para realizar la estancia de investigación en la Pontificia Universidad Católica de Chile, que fue parte constitutiva de esta tesis.

Gracias a todos mis *profesores* del Colegio y del CEDUA, que me compartieron sus conocimientos y experiencias. En especial al coordinador, el Dr. *Carlos López*, por su apoyo y por la increíble clase de Naturaleza y Sociedad. Gracias también a *Celia*, quien estuvo al pendiente siempre y me orientó en todos los trámites de la Maestría.

Gracias al *Conahcyt* (ahora Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación) por becarme en estos dos años para poder estudiar este programa único de maestría.

Gracias a la *Pontificia Universidad Católica de Chile* y al *Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales*, por acogerme en sus espacios. Gracias a la Dra. *Magdalena Vicuña* por su apoyo y orientación para realizar gran parte esta tesis.

Gracias a todas las personas *funcionarias públicas, integrantes de la academia*, de la Ciudad de México y de Chile, quienes aceptaron ser entrevistadas. Sus aportes son invaluable.

Gracias al Dr. *Enrique Soto* por su apoyo y guía durante varios años en mi carrera académica y ahora profesional, por confiar en mí y por ser un ejemplo a seguir.

Gracias a *Clau*, mi mejor amiga, porque con el paso de los años me sigues inspirando y apoyando siempre.

Gracias a *Antonio*, mi mejor amigo, por siempre estar, apoyarme, escucharme y creer en mí.

Gracias a *Mario*, porque sin ti no habría pasado el prope de economía. Pero más allá de eso, gracias por motivarme, apoyarme e inspirarme siempre.

Gracias a *Javi*, por tu apoyo, tus consejos, risas y ser una parte fundamental en mi estancia en el Colegio. Gracias por inspirarme y compartirme tu pasión por la academia.

Gracias a *Ale*, por tu apoyo constante, por motivarme y hacerme muy feliz.

Gracias a las amigas que la carrera de Urbanismo me dio: *Fernanda* y *Nanno*. Gracias por apoyarme en ese momento y también ahora.

Gracias a *Fer*, mi amiga y compañera de Seduvi, por tu apoyo y confianza en esta tesis.

Gracias a mis amigos y compañeros de maestría: *Isack Lara*, *Ale Abarca*, *Andrea Olavarrieta*. Por su apoyo constante, por los desvelos y por compartirme sus conocimientos dentro y fuera de las aulas. Les admiro siempre.

Gracias a mi familia, amigos, amigas, compañeros de clase, y todas aquellas personas que me han apoyado a lo largo de estos años de formación, su guía y consejos se quedan en mí.

Gracias a quienes hayan leído y estén por leer esta tesis.

Introducción

El 55% de la población mundial vive en ciudades, y se espera que para 2050 esta cifra se eleve al 68%. América Latina es la segunda región con mayor crecimiento de la población urbana, ya que, en 2018, el 81% de las personas vivían en ciudades (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2019). Este crecimiento acelerado sin precedentes representa retos complejos para la planificación y gestión urbanas, que desempeñan un papel crucial no solo para el ordenamiento territorial, sino también para el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida de los ciudadanos. En este contexto, el ordenamiento territorial, cuya base es la planificación, debe responder a las necesidades actuales de las ciudades y, al mismo tiempo, proyectar un crecimiento urbano equitativo, resiliente y con un uso responsable del suelo.

El crecimiento urbano se manifiesta, por un lado, en una dimensión horizontal caracterizada por la ocupación de suelo previamente no urbanizado, como el suelo urbanizable o incluso por suelo de conservación, lo que implica un cambio drástico en el uso de suelo. Este tipo de crecimiento, que se distingue por la expansión del área urbana, conlleva retos específicos como la incorporación de nuevas infraestructuras, vías de transporte, redes de servicios públicos, equipamientos y viviendas. Asimismo, la aparición de asentamientos humanos “irregulares” y los riesgos que de ello emerge, así como la distancia a los centros de trabajo y los problemas de movilidad asociados, son desafíos que deben ser analizados de forma integral.

Por otro lado, el crecimiento urbano también se presenta en una dimensión vertical, evidenciada por el aumento en la altura de las construcciones y la consecuente densificación poblacional. Este tipo de expansión plantea desafíos propios, como la insuficiencia en el suministro de servicios como agua potable, recolección de residuos, etc., la disminución en la calidad de los espacios públicos, el aumento del congestionamiento vial y el incremento en el valor del suelo. Estos factores, en conjunto, generan tensiones en el contexto urbano que terminan por afectar la calidad de vida de los habitantes.

Este segundo tipo de crecimiento urbano, y sus consecuencias, es el que trata esta investigación. Las nuevas construcciones generan un *impacto* en el entorno urbano inmediato, pero las obras de mediana y gran escala generan un efecto de mayor dimensión

que se puede observar antes, durante y después de la construcción. A este tipo de inmueble se le ha denominado “gran desarrollo inmobiliario” o “mega desarrollo”. En respuesta a las características edilicias que presentan, los gobiernos han implementado mecanismos que tienen como objetivo, por un lado, mitigar o reducir las alteraciones provocadas por las nuevas construcciones y, por otro, que los propietarios de los inmuebles asuman la responsabilidad de ejecutar las acciones necesarias para que sus desarrollos no comprometan la calidad de vida de los habitantes y aminore los perjuicios causados al entorno urbano.

En el panorama institucional esto se puede observar en el establecimiento de *instrumentos de política pública* que buscan, por un lado, *limitar* el uso del suelo por el propietario a través de zonificaciones (asignación de usos de suelo), la altura (niveles máximos de construcción), la ocupación de suelo (área libre/permeable y área construida), etc., y por otro, *obligar* a éste a hacer valer y garantizar derechos sociales o colectivos, así como obligar su responsabilidad en las afectaciones que su construcción pueda provocar.

Particularmente esta investigación comparada, pone en diálogo dos instrumentos que tienen como propósito normar el Impacto Urbano: el Dictamen de Impacto Único (DIUN) en la Ciudad de México y la Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP) en Chile. ¿Por qué comparar estos dos instrumentos en particular? Dado que, en la región latinoamericana, el concepto de Impacto Urbano no está claramente definido ni consensuado, y los instrumentos de mitigación urbana varían significativamente, comparar cómo cada territorio define y gestiona este fenómeno contribuirá, en un primer momento, a la discusión académica en materia y, posteriormente, proporcionará una base sólida para el desarrollo de políticas de mitigación más efectivas, integrales y adaptables en el contexto latinoamericano.

Los escenarios urbanos y regulatorios de la Ciudad de México y Chile reflejan enfoques únicos y diversos en la planeación, gestión urbana y mecanismos de acción pública orientados a mitigar los impactos derivados del crecimiento urbano, ya sea vertical u horizontal. Comparar estos dos instrumentos —el DIUN y la LAEP— facilita el análisis de la dinámica entre actores (gobierno, desarrolladores y comunidad) del sistema que regula su participación. Ambos marcos normativos involucran actores de distintas formas, con diferentes niveles de poder y responsabilidad. Estudiar estas relaciones comparativamente permite explorar cómo la interacción de los actores puede influir en la efectividad y

legitimidad de los instrumentos. En suma, la presente investigación comparativa tiene como objetivo principal analizar los mecanismos de acción pública de dos instrumentos de política pública diseñados para la mitigación del impacto urbano.

La estrategia metodológica se desarrolló en tres fases complementarias. En primer lugar, se realizó una revisión documental de literatura académica relacionada con los gobiernos y los instrumentos de política pública, así como con el impacto urbano como categoría de análisis. En una segunda fase, se llevó a cabo una exploración exhaustiva del marco normativo que sustenta tanto el Dictamen de Impacto Único (DIUN) en la Ciudad de México como la Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP) en Chile, con el fin de identificar su estructura, objetivos y alcances.

Finalmente, en una tercera fase, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a profundidad a actores clave involucrados en el diseño, implementación y uso de ambos instrumentos. Para el caso del DIUN, se realizaron cinco entrevistas a funcionarios y funcionarias del Gobierno de la Ciudad de México, dos a peritos en desarrollo urbano (PDU) y dos más a desarrolladores inmobiliarios. Para el caso de la LAEP, se llevaron a cabo cuatro entrevistas a académicos especialistas en la Ley, una a un exfuncionario del gobierno nacional, una a un representante de la Cámara Chilena de la Construcción, dos a funcionarios de municipalidades y tres a funcionarios del gobierno nacional. Los resultados obtenidos se organizaron y analizaron de acuerdo con las categorías de análisis propuestas en el marco teórico-metodológico, estrategia que permitió realizar una comparación sistemática entre ambos instrumentos.

Esta tesis presenta en el *Capítulo 1. El gobierno contemporáneo y sus instrumentos de política pública* una discusión teórica sobre el gobierno, sus redes de política y la acción pública. Se hace un énfasis en los instrumentos de política pública como las herramientas que materializan las políticas. El *Capítulo 2. El impacto urbano* desarrolla un planteamiento sobre el concepto del Impacto Urbano: las distintas concepciones de éste en legislaciones latinoamericanas y rescata algunas propuestas teórico-metodológicas. También, se subraya la relevancia que tienen los mega desarrollos inmobiliarios en relación con la mitigación del Impacto urbano y sumarse a su caracterización como inmuebles responsables de altos grados de alteración en el contexto urbano.

El *Capítulo 3. El Dictamen de Impacto Único de la Ciudad de México* expone, en un primer momento, el marco jurídico de la planeación en Ciudad de México y sus principales instrumentos. Después, presenta una descripción general que del Dictamen de Impacto Urbano se hace en los textos normativos, para terminar con un análisis a profundidad de la acción pública del instrumento, haciendo hincapié en las mitigaciones en movilidad y espacio público. El *Capítulo 4. La Ley de Aportes al Espacio Público en Chile* hace lo propio con este instrumento: presenta el marco normativo de la planeación en Chile y revisa de forma general la legislación que sustenta el instrumento. Termina con una amplia discusión sobre la acción pública de la Ley y análisis exhaustivo de las Mitigaciones Directas e Indirectas.

En el *Capítulo 5. Un estudio comparativo: la sociología de la acción pública en el DIUN y en la LAEP* se presenta un diálogo comparativo de ambos instrumentos desarrollado en cuatro categorías bajo el marco analítico de la sociología de la acción pública: el instrumento como una representación del problema, como una organización de actores, como un dispositivo técnico y, como detonador de efectos sociales. La investigación cierra con las *Conclusiones* generales.

Capítulo 1. El gobierno contemporáneo y sus instrumentos de política pública

“El desarrollo de un cuerpo sistemático de conocimientos sobre las herramientas alternativas de la acción pública constituye el verdadero “eslabón perdido” entre la teoría y la práctica de la gestión pública”

(Salamon, 1981; como se cita en Vedung, 1998).

Este primer capítulo ofrece un análisis de enfoques teóricos y conceptuales fundamentales para la presente investigación. Considera que los instrumentos de política pública no solo son herramientas técnicas, sino también expresiones concretas de la acción gubernamental. A través de éstos, es posible observar con mayor precisión quiénes intervienen en la toma de decisiones, con qué fines y bajo qué lógicas de acción.

El capítulo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se revisa de forma teórica al gobierno bajo el enfoque de la nueva gobernanza, la cual ofrece una mirada ampliada sobre la acción pública, al destacar la participación de múltiples actores más allá del Estado en los procesos de diseño e implementación de políticas. En segundo lugar, se aborda la sociología de la acción pública, cuya perspectiva permite analizar la política pública como una construcción social. Haciendo uso de este cuerpo analítico, se presenta la tercera sección que se dedica al análisis de los instrumentos de acción pública. Se profundiza en la instrumentación que reconoce a los instrumentos no como elementos neutros o técnicos, sino como construcciones sociales vinculadas a actores, intereses y contextos específicos.

En conjunto, el capítulo *El gobierno contemporáneo y sus instrumentos de política pública* permite situar la investigación dentro del campo de estudio de las prácticas gubernamentales, con especial énfasis en los gobiernos urbanos. Aporta elementos clave para analizar la acción pública y sus instrumentos en contextos urbanos contemporáneos.

1.1. El gobierno contemporáneo

¿Quién gobierna las sociedades contemporáneas? Durante mucho tiempo, la respuesta a esta pregunta parecía obvia: el Estado. Inclusive, de forma concreta, los poderes públicos y particularmente, el ejecutivo a través de sus políticas públicas. Sin embargo, en la actualidad

la respuesta es mucho más compleja. Históricamente, la cuestión de gobernar, de la *gobernabilidad*¹, se le atribuyó completamente al Estado, sustentada en sus capacidades institucionales, fiscales, administrativas y políticas.

Si bien en el pasado se concebía al gobierno como la entidad responsable de regular la vida social y política, éste se ha apoyado siempre de “otros” para llevar a cabo sus funciones — inversionistas, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, sindicatos o comunidades locales—, aunque sostenía su jerarquía frente a los demás. El gobierno era percibido como el agente central, dotado de autonomía y soberanía respecto de la sociedad. No obstante, que el gobierno contara con capacidades imprescindibles como legislación, coacción, o fiscalización, éstas resultaban insuficientes para resolver los desafíos que presentaban las sociedades contemporáneas. Fue entonces que, a partir de la década de 1970 —antes de la imposición del modelo neoliberal—, las crisis económicas y el estancamiento del desarrollo pusieron en evidencia los límites de esta visión, revelando la incapacidad del gobierno para conducir en solitario la economía y la sociedad (Aguilar, 2006).

Se produjo así un cambio de enfoque que incorporó, de forma explícita, a agentes privados y sociales, cuya participación aportaba recursos, conocimientos y mecanismos de autorregulación propios (y muchas veces ajenos al gobierno) que podían contribuir a la resolución de grandes problemáticas sociales. En las últimas décadas, por una parte, se han incorporado nuevos actores y se ha diversificado su naturaleza; por otra, se les ha otorgado poder de decisión. Es decir, aquellas entidades que antes solo ejecutaban o gestionaban lo mandatado por el gobierno ahora son incluidas en el proceso político, lo que ha transformado profundamente la forma en que se gobierna (Aguilar, 2006).

A esta manera de gobernar se le ha denominado *gobernanza* que resalta la importancia de la relación horizontal entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y otros actores en la gestión de asuntos públicos (Kooiman, 2003; Rhodes, 1996). El Estado aún mantiene un papel imprescindible en la conducción de la sociedad, pero ha dejado de definirla. Para Aguilar (2006), tal conducción social implica que los gobiernos están sujetos al

¹ Es la capacidad del gobierno de atender demandas y resolver problemas sociales de forma eficaz y legítima. Enfatiza el quehacer del gobierno como la entidad con mayor relevancia en la conducción de la sociedad. Podría decirse que es un concepto antecesor a la gobernanza (Aguilar, 2006).

cuestionamiento valorativo, informativo, operativo y cognoscitivo tanto de organizaciones empresariales, sociedad civil y organizaciones políticas. Se habla entonces de un *proceso o modo de gobernar* el cual prioriza que, tanto la definición como la realización de objetivos, sean de interés general.

De acuerdo con Peters (2005), la gobernanza busca principalmente una mayor democratización y legitimación del gobierno y de la administración pública. Para ello, se beneficia de atributos tanto de la iniciativa privada como de las organizaciones sin fines de lucro. La primera, señala, inspira confianza y suele estar asociada con una mayor eficiencia, responsabilidad en el uso de recursos e innovación. Las segundas, aportan flexibilidad y rapidez en los procesos de toma de decisiones e implementación al no estar sujetas a la rigidez burocrática del aparato estatal. En conjunto, esta mayor variedad de actores no solo mejora la calidad de los servicios, sino también la percepción que la ciudadanía tiene sobre el gobierno, fortaleciendo su legitimidad y capacidad de acción.

Es importante señalar que, en el debate académico sobre la gobernanza, el concepto ha adquirido múltiples acepciones, las cuales pueden agruparse en, al menos, tres líneas analíticas (Connolly, 2018). En primer lugar, la gobernanza se concibe como una metodología para analizar el funcionamiento del gobierno, es decir, como un marco analítico o una “forma de ver” *quiénes gobiernan, qué se gobierna y cómo se gobierna*. Desde esta perspectiva, la sociología de la acción pública —que se abordará más adelante— estudia a los actores políticos, sus relaciones y los conflictos que emergen de sus interacciones. En segundo lugar, la gobernanza se entiende como una forma *ideal* de ejercer el poder, una visión normativa del buen gobierno que, según Connolly (2018), “es la acepción más común en las definiciones del concepto, las cuales suelen estar cargadas de principios normativos” (p. 372).

Finalmente, una tercera acepción presenta la gobernanza como una práctica en la que la tarea de gobernar ya no recae exclusivamente en el aparato gubernamental, sino que se comparte —o incluso se delega— a actores no estatales, reduciendo así el protagonismo del Estado en la conducción de lo público. Dada esta polisemia que adquiere la gobernanza, en la presente investigación se recuperan las cualidades de la primera definición que permitirá, entonces,

analizar lo que sucede realmente en el proceso político, quiénes llevan a cabo ciertas funciones y a través de qué medios se realiza.

Asimismo, este modo de gobernar, se entiende también como un gobierno basado en *redes*, misma que se fundamenta en la idea de crear estructuras participativas que vinculen estrechamente a los gobernantes con los ciudadanos bajo la premisa de que “una mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar” (Peters, 2005). El funcionamiento de una red depende del nivel de organización de los actores que la constituyen y ésta debe representar de manera inclusiva los intereses de todos ellos. En este sentido, una red efectiva debe incluir a todas las organizaciones sociales existentes relevantes para un objetivo común.

Por el contrario, cuando ciertos actores no se encuentran debidamente organizados, constituidos o claramente definidos, éstos pueden quedar excluidos del proceso político. En este caso se habla de *comunidades epistémicas* para referirse a aquellas que pueden llegar a controlar y tener una posición de jerarquía al contar con un mayor conocimiento técnico sobre el problema (Adler, 1992). Ejemplo de éstas son los organismos internacionales, centros de investigación especializados o consultoras privadas, que suelen tener una posición jerárquica en la toma de decisiones por su dominio del lenguaje técnico y su legitimidad institucional. Esta posición les permite influir de forma directa en la definición de problemas públicos y en la formulación de soluciones. En contraste, comunidades como pueblos indígenas, personas en situación de calle, personas en movilidad, colectivos barriales, entre otros, son comúnmente excluidas por no contar con respaldo legal o por carecer de canales institucionalizados de participación. Así, se reproduce una dinámica en la que solo ciertos actores son legitimados, mientras que las necesidades y objetivos de grupos vulnerables son sistemáticamente ignoradas.

Las redes generalmente se conciben como estructuras abiertas y horizontales, que incluyen a todas las partes interesadas, así como su amplia gama de opiniones. No obstante, es común que funcionen de manera excluyente, condicionando la pertenencia a ciertos actores y reafirmando un carácter completamente autorreferencial y autónomo. Peters (2005) arguye que, en la práctica, lo que sucede es una apertura limitada por parte del sector público hacia influencias o presiones tanto de la sociedad como de niveles inferiores jerárquicos dentro de

la administración pública. Es decir, aunque el gobierno sea parte constitutiva de la red, aún mantiene cierta posición jerárquica que influye directamente en la conformación de la misma.

Analizar las redes de políticas permite identificar no solo las dinámicas de cooperación o coordinación sino también los mecanismos de exclusión o asimetrías de poder que emergen en estos procesos. Identificar y estudiar el papel que desempeñan los actores políticos resulta fundamental para comprender cómo logran influir en la toma de decisiones a través de prácticas específicas, ya sea mediante su capacidad técnica, el acceso a recursos o sus vínculos institucionales. En este sentido, centrar la atención en el estudio de redes contribuye a identificar oportunidades para mejorar la toma de decisiones y promover una formulación de políticas más equitativa y representativa.

1.1.1. La Nueva Gobernanza

A partir del creciente interés por el estudio de la gobernanza, Salamon (2002) desarrolla un primer *corpus* sistémico que denomina “la nueva gobernanza” mismo que se destaca por sus dos características definitorias. En primer lugar, el término de gobernanza alude a la amplia variedad de actores involucrados para la resolución de un problema público, es decir la naturaleza colaborativa del gobierno contemporáneo. En segundo lugar, y en donde radica el aporte significativo de este enfoque, es “lo nuevo”, que se relaciona con las recientes *formas* en las que se lleva a cabo la colaboración entre éstos. Para el autor, el núcleo básico de este enfoque se compone de cinco elementos que son la red, la coordinación entre lo público y lo privado, la negociación y persuasión, la posibilitación y, el instrumento.

1) La red

De acuerdo con Salamon (2002), este componente se apoya de la “teoría del principal-agente” y la “teoría de redes”. La primera, que tuvo su origen en el ámbito de la economía para explicar relaciones contractuales en el mercado, ha sido incorporada en la ciencia política como un enfoque clave para analizar las relaciones de poder, la gobernanza y la formulación de políticas públicas.

La teoría del principal-agente trata de explicar las relaciones en las que *el principal* delega tareas o responsabilidades a *el agente* para que actúe en su nombre. El primero, quien delega, puede ser un individuo, una organización o incluso un grupo. En política pública, suele ser

el gobierno o los ciudadanos que delegan autoridad a representantes o funcionarios públicos. El segundo, la parte ejecutora, puede ser un burócrata o una agencia gubernamental que implementa una política. Esta teoría se centra en los problemas que surgen de tal delegación, tales como asimetrías de información, conflictos o divergencias de intereses y dificultades en la supervisión (Mitnick, 1975).

La segunda teoría, la de redes, se incorpora bajo la premisa de que las redes crean *interdependencias* entre el gobierno y una diversidad de “terceros” actores, lo que da lugar a un proceso en el que el gobierno, si bien adquiere aliados estratégicos, ve limitada su capacidad de control absoluto. Asimismo, asegura que a las redes de política las distinguen cuatro atributos cruciales:

- **Pluriformidad.** Se refiere a la coexistencia de múltiples y diversos actores, así como perspectivas, intereses, modelos organizativos, etc., que interactúan en la toma de decisiones. La pluriformidad implica reconocer la complejidad y heterogeneidad de las sociedades contemporáneas, donde no hay una única forma de organización o autoridad, sino una variedad de enfoques y dinámicas.
- **Autorreferencialidad.** Describe la capacidad de un sistema para regularse, definirse y mantenerse a partir de sus dinámicas internas, sin depender exclusivamente de factores externos. De acuerdo con Luhmann (1995) los sistemas sociales se reproducen a partir de sus propias estructuras internas, tomando decisiones y generando significado de forma autónoma respecto a su entorno. En redes de política pública, la autorreferencialidad puede manifestarse en la forma en que ciertos grupos establecen sus propias normas de interacción y toma de decisiones.
- **Interdependencia asimétrica.** Hace referencia a una relación en donde los actores dependen unos de otros, pero de manera desigual. Esto se debe a que ciertos actores tienen más poder o influencia que otros debido a un mayor control sobre recursos, información o capacidad de decisión. Esto da como resultado que “aun cuando todas las partes desean lo mismo, pueden no ser capaces de cooperar a plenitud porque no todas desean con la misma urgencia, en el mismo orden o al mismo tiempo” (Salamon, 2002, p. 13)

- **Dinamismo.** Es la capacidad de un sistema para experimentar cambios, lo que implica que no es estático y se encuentra en constante transformación. En el ámbito de la gobernanza y las políticas públicas, el dinamismo se manifiesta en el cambio o evolución de los actores, las agendas políticas emergentes, las formas de organización y la gestión de recursos, incluso cuando la red mantiene su enfoque en alcanzar un objetivo común.

2) La coordinación entre lo público y lo privado

La importancia de la relación de diversos actores, como una parte constitutiva del enfoque de gobernanza, ha quedado demostrada hasta este punto. Sin embargo, cabe resaltar que para Salamon (2002) en la nueva gobernanza se lleva a cabo un cambio relacional público-privado, en la cual los actores participantes de la red buscan una *colaboración*, que reemplaza la *rivalidad*. Tal colaboración se considera de complementariedad, así como una fuente de oportunidades.

3) Negociación y persuasión

Estos atributos desplazan lo que Salamon (2002) denomina el “mando y control”, que anteriormente ejercía el Estado en la formulación de políticas públicas. Es decir, en lugar de que el gobierno ordene de forma unilateral las directrices y decisiones que deben acatarse, ahora se orienta hacia la creación de incentivos de coordinación para alcanzar los resultados deseados por diversos actores. En este sentido, Peters (2005) subraya que la gobernanza promueve tanto la descentralización en la *implementación* de las políticas como en su *hechura*. Es en esta última donde la negociación y la persuasión, impulsadas por el gobierno, se consolidan como mecanismos clave para el diseño de políticas.

4) Posibilitación

La posibilitación es la capacidad del gobierno para involucrar a “socios” de forma horizontal en las redes de políticas. De acuerdo con Salamon (2002) esto se logra a partir de tres habilidades:

- **Activación.** Se necesita movilizar y activar redes de actores, así como crear condiciones para que el problema sea atractivo para otros socios potenciales y

participen en su solución. El gobierno debe tener habilidades de convencimiento y persuasión.

- Orquestación. La toma de decisiones requiere de uno o varios actores que lideren la actividad pública. No se trata de ejercer un enfoque de “mando y control”, sino de coordinar y gestionar tanto recursos financieros como recursos intangibles, tales como el conocimiento, la visión estratégica, la capacidad de persuasión y el respeto dentro de la comunidad (Salamon, 2002).
- Modulación. El enfoque de la nueva gobernanza aboga por la modulación tanto de recompensas como de sanciones para incentivar determinadas conductas. Esto genera un dilema para el administrador público, quien debe decidir cuánta autoridad es necesaria y cuánta resulta excesiva (Salamon, 2002). Además, implica ampliar la discreción otorgada al *burócrata a nivel de calle* (Lipsky, 1980) y a otros funcionarios, así como dotarlos de habilidades técnicas adecuadas. Esta exigencia de modulación se sitúa en el equilibrio entre un mayor ejercicio de la discrecionalidad y la necesidad de contar con información más precisa sobre el desempeño y los resultados.

5) El instrumento

Finalmente, la nueva gobernanza cambia su unidad de análisis, pasando del programa gubernamental individual, o incluso de la entidad de la administración pública, al *instrumento* o *herramienta* de política pública. A través de este enfoque, se busca analizar “las herramientas distintivas de la acción política que entrañan los programas” (Salamon, 2002, p. 10) las cuales definen tanto el conjunto de actores involucrados como el papel que desempeñarán en el proceso de implementación. Dado que el instrumento de política pública constituye un componente central en esta investigación, se le dedica una sección completa para su análisis.

1.2. La sociología de la acción pública

El giro hacia la gobernanza implicó un cambio significativo en la forma de entender la *acción pública* y que gobernar no consiste en mandar, sino en coordinar, negociar y articular intereses diversos en contextos complejos. En este marco, cobra particular relevancia el

estudio de las políticas públicas desde enfoques que reconozcan esta pluralidad de actores y relaciones. La *sociología de la acción pública* emerge como una propuesta analítica clave para comprender la construcción, implementación y transformación de las políticas al interactuar con diversas estructuras y representaciones sociales. Lejos de concebir a las políticas como intervenciones técnicas, esta perspectiva las sitúa como procesos sociales donde se ejerce el poder y se organiza la vida colectiva.

Se suele reconocer la obra de Harold Lasswell, alrededor de 1936, como el punto de partida del campo de las políticas públicas. A partir de sus aportes, comenzó a desarrollarse un análisis sistemático de las distintas formas de regular la actividad social y política. El autor trataba de comprender, a través de enfoques multidisciplinarios, cuáles y cómo eran los problemas públicos que debían ser tratados por la autoridad pública (Lascoumes & Le Galès, 2014). Posteriormente con la publicación de su libro *A preview of policy science* (1971), Lasswell formuló el objeto de estudio de las políticas públicas, mismo que distingue entre la toma de decisiones y el proceso de formulación de políticas. El primero (*knowledge of*), alude al estudio del proceso de decisión de la política, es decir, busca entender por qué ciertos problemas son categorizados como públicos. El segundo (*knowledge in*) busca incorporar teorías y métodos analíticos “con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política ... pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública” (Aguilar, 2013).

Si bien existen varias definiciones de política pública, la mayoría parten de la acción gubernamental. Thoenig (2004) propone que

“una política pública designa las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un ámbito específico de la sociedad o del territorio. Estas intervenciones pueden tomar tres formas básicas: las políticas públicas son vehículos de contenido, se traducen por prestaciones y producen efectos. Promueven actividades y procesos de trabajo. Se despliegan a través de relaciones con otros actores sociales colectivos o individuales” (p. 326).

El autor señala que una política pública no se limita a ser un programa de acción, sino que también incluye las *intervenciones* y *decisiones* implementadas por el gobierno. Se trata de una acción concreta, delimitada por un ámbito y una materia específicos, que se aplica en un

territorio determinado, materializándose de manera tangible en el espacio. Además, su puesta en marcha depende de la interacción y las relaciones sociales entre diversos actores, lo que subraya su carácter dinámico y su anclaje en contextos sociopolíticos específicos.

Desde entonces, la *policy science*² ha recorrido un largo camino tanto teórico como metodológico, se ha diversificado y expandido en diferentes disciplinas que han enriquecido su estudio y su enfoque. Howlett et al. (2015) identifican dos grandes etapas del estudio de las políticas. La primera, que corrió desde su fundación y hasta la década de los años 80, se basó en el racionalismo instrumental y en la selección de herramientas óptimas basadas en evidencia. Tenía como objetivo mejorar los resultados de las políticas mediante la aplicación sistemática del conocimiento en su formulación (Wildavsky, 1979). También se analizaron los efectos de las políticas en sus resultados y la legislación (Bobrow & Dryzek, 2010; Stokey et al., 1978). A partir de la década de 1980, los estudios de políticas incorporaron teorías más sofisticadas sobre la elección y uso de instrumentos, así como la creación de tipologías elaboradas por Hood (1983) y Salamon (1989) para comprender sus similitudes y diferencias. En esta primera etapa los actores no gubernamentales y los factores sociales se consideran marginalmente.

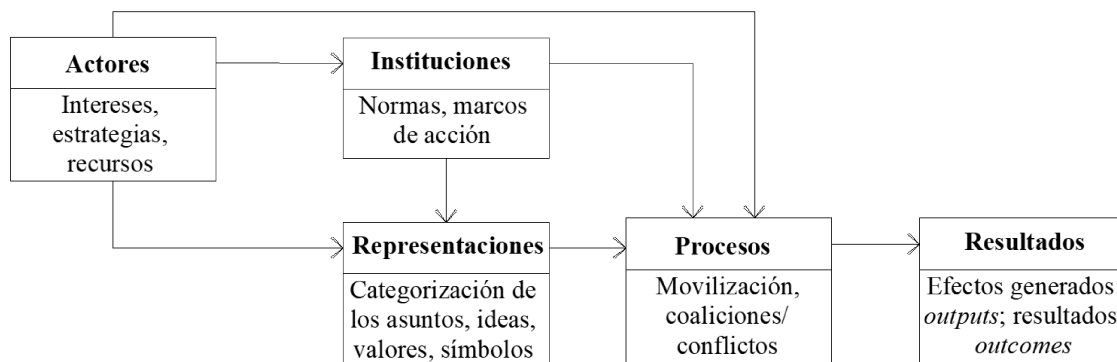
La segunda etapa comenzó en la década de 1990 y continúa en la actualidad. El estudio de políticas se dirige hacia análisis más complejos de “combinaciones de políticas” (policy mixes) que integran varios instrumentos (Howlett, 2004). Este cambio se agudizó con el auge de la gobernanza y la globalización que priorizaron las herramientas basadas en el mercado y la incorporación activa de actores no estatales en la formulación de políticas (Howlett & Lejano, 2013). En años recientes, se han incorporado enfoques conductuales que enfatizan la percepción social y el comportamiento en la implementación de políticas (Hood, 2007; Mondou & Montpetit, 2010). En esta segunda etapa se destaca el estudio de la interacción entre herramientas y el contexto político social, así como el papel de las redes de actores y los mecanismos de gobernanza.

² Se distingue entre *policy*, *polity* y *politics* en el estudio de las políticas públicas. *Policy* se refiere al contenido de las políticas; *polity*, al marco institucional donde se desarrollan; y *politics*, al proceso político, dinámicas de poder y a la disputa entre actores e intereses.

A partir de ello, la sociología de la acción pública se consolidó como un campo interdisciplinario que integra conocimientos de la sociología política, la economía, el derecho, la estadística y otras disciplinas, para analizar la interacción entre regulaciones sociales y políticas, los conflictos que emergen de ellas y las dinámicas de su resolución. Este enfoque subraya el estudio de los actores, sus intercambios y los mecanismos de coordinación, centrándose en las organizaciones, los factores de cambio y las movilizaciones sociales. Considera al Estado y su regulación como un elemento más dentro de un entramado de actores e intereses. Dentro de este marco, se examina la actividad pública colectiva, su coordinación y las redes que la estructuran, destacando su papel en la transformación social y en la resolución de conflictos (Lascoumes & Le Galès, 2014).

De acuerdo con Lascoumes y Le Galès (2014) la acción pública puede analizarse a partir de cinco variables interrelacionadas que constituyen sus componentes fundamentales: actores, instituciones, representaciones, resultados y procesos. Los actores son individuos o grupos con cierta autonomía en su constitución y toma de decisión. Poseen recursos propios, así como intereses materiales y simbólicos que influyen en su participación en los procesos de acción pública. Las representaciones son los marcos cognitivos que otorgan sentido a las acciones, las condicionan y reflejan. Establecen la conexión entre la actividad pública y los valores y símbolos que los constituyen. Las instituciones son las normas, reglas y procedimientos que estructuran la interacción de los actores y delimitan el marco para la acción pública. La relación entre estos primeros tres componentes, dan lugar a los procesos, que corresponden a las formas de movilización de los actores y sus dinámicas. Finalmente, los resultados se entienden desde dos perspectivas: los efectos producidos (*outputs*) de forma inmediata por la acción pública, y las consecuencias de la acción pública, es decir, el impacto sobre el problema público (*outcomes*). La ilustración 1 muestra las relaciones de estos componentes.

Ilustración 1. Componentes del análisis de la Sociología de la Acción Pública



Fuente: Elaboración propia con base en Lascoumes y Le Galès (2014)

En suma, desde la sociología de la acción pública se reconoce que las políticas públicas no son meras intervenciones gubernamentales aisladas, sino que son el resultado de la interacción entre actores, instituciones y representaciones (al menos) que configuran los procesos y resultados de la acción pública. Esta perspectiva refuerza la idea de que las políticas públicas no solo regulan y estructuran aspectos de la sociedad, sino que también son el resultado de dinámicas sociales en constante transformación. Así, el estudio de las políticas sigue evolucionando, incorporando nuevos enfoques y metodologías que permiten comprender mejor tanto la complejidad de los problemas públicos como su abordaje.

1.3. Instrumentos de acción pública

Tomando en consideración que una política pública busca dar solución a uno o varios problemas públicos, el enfoque de la nueva gobernanza prioriza el análisis de las *formas* en que se lleva a cabo tal acción pública. Es decir, cobra relevancia el estudio del *instrumento* o *herramienta*³ de política pública, que busca responder preguntas como: ¿cuáles son los medios que se requieren para que una política pública alcance sus objetivos?, ¿quiénes son

³ Si bien para la mayoría de los autores ambos términos son tratados como sinónimos, Lascoumes & Le Gales (2007) distinguen al instrumento tanto de la *técnica* como de la *herramienta*. Para ellos, la técnica es “un dispositivo concreto que operacionaliza el instrumento (nomenclatura estadística, un tipo de representación gráfica, un tipo de ley o decreto)”. Mientras que la herramienta “es un microdispositivo dentro de una técnica (categoría estadística, escala de definición de un mapa, tipo de obligación prevista en un texto legal, presencia o ausencia de sanción)” (p.4).

los actores y qué recursos poseen?, ¿de qué forma se desarrolla la acción pública? O, como resume Villarreal (2019): *¿con qué podemos hacer realidad la acción pública que deseamos?*

También denominados *instrumentos de política pública*, *herramientas de política pública* o incluso, *tecnologías de acción pública* son todos aquellos mecanismos, aparatos, o materiales que necesita la acción pública para su desarrollo de acuerdo a ciertos parámetros. Si bien las políticas públicas surgen como respuesta a los problemas, los instrumentos —entendidos como los mecanismos de acción para hacerla efectiva— están directamente subordinados a la existencia de dicho problema. Dada su amplia naturaleza ontológica y epistemológica se presentan las siguientes definiciones provistas por los autores más prolíficos en este campo:

- Son todos aquellos medios a través de los cuales la implementación de una política es conducida (Hood, 1983).
- Son la materialización de las ideas que configuran la acción del Estado (Howlett et al., 2015)
- Es un método identificable mediante el cual se estructura la acción colectiva para atender un problema público (Salamon, 2002).
- Son el conjunto de técnicas por medio de las cuales las autoridades gubernamentales ejercen el poder, en un intento de organizar apoyo e impactos, o prevenir el cambio social (Vedung, 1998).
- Constituye un dispositivo tanto técnico como social, que organiza relaciones sociales específicas entre el Estado y aquellos a quienes va dirigido, de acuerdo con las representaciones y significados que conlleva. Se trata de un tipo particular de institución, un mecanismo técnico cuyo propósito general es materializar un concepto concreto de la relación entre política y sociedad, sustentado en una determinada concepción de la regulación (Lascoumes & Le Galès, 2007).

Cabe aclarar que un *instrumento* de política pública se diferencia tanto de las *políticas* como de los *programas* públicos por su diseño y alcance. Las políticas son amplias y pueden abarcar diversas materias. Se constituyen mediante un conjunto de programas que comparten un objetivo general. Los programas, en cambio, están focalizados y operan a través de un conjunto de acciones o herramientas. Los instrumentos son específicos, diseñados para cumplir funciones concretas y poseen una mayor capacidad de replicabilidad. Es decir, un

mismo instrumento puede aplicarse en distintos programas, y estos, a su vez, pueden implementarse dentro de diversas políticas públicas.

Un instrumento puede ser *identificable* y nombrado, lo que implica el reconocimiento de sus particularidades y características que lo distinguen de otros. Sin embargo, aunque se trate del mismo instrumento, su *diseño* puede variar en aspectos como la especificidad de sus propósitos, la forma en la distribución de fondos, los entes receptores y otros elementos que afectan su aplicación y funcionamiento. Asimismo, es una *institución* dado que estructura la acción pública orientada a dar solución a un problema público. Los instrumentos fomentan relaciones con cierta permanencia y estabilidad entre actores —no solo el gobierno—, pues “definen quién se encuentra involucrado en la operación de los programas públicos, cuál es su papel y cómo se relacionan unos con otros” (Salamon, 2002, p. 19).

De igual forma, un instrumento presenta rasgos característicos como un objetivo o *actividad* específica; es decir, está diseñado para pagar, prohibir, restringir, suministrar, condicionar o permitir determinada acción. También, cuenta con un *medio de entrega* o aplicación, como un préstamo, un cupón, una subvención, un seguro, una regulación, una autorización o norma, entre otros. Además, involucra un *sistema de entrega* que es el conjunto de organizaciones encargadas de proporcionar el bien o servicio, como organizaciones de la sociedad civil, entidades gubernamentales o instituciones financieras. La relación entre estos actores estará determinada por un *conjunto de reglas* (Salamon, 2002). La tala 1 muestra algunas de las herramientas más comunes y sus rasgos característicos.

Tabla 1. Instrumentos más comunes y sus rasgos característicos

Herramienta o instrumento de acción pública	Actividad	Medio de entrega	Sistema de entrega
Gobierno directo	Bien o servicio	Suministro directo	Entidad pública
Regulación social	Prohibición	Norma	Entidad pública reguladora
Regulación económica	Precios	Controles de entrada y precios	Comisión reguladora
Contratación	Bien o servicio	Contrato y pago en efectivo	Empresa, Organización sin fines de lucro
Subvención	Bien o servicio	Subvención o pago en efectivo	Nivel inferior de gobierno, Organización sin fines de lucro
Préstamo directo	Efectivo	Préstamo	Entidad pública
Garantía de préstamo	Efectivo	Préstamo	Banco comercial
Seguro	Protección	Póliza de seguro	Entidad pública
Gasto fiscal	Efectivo, incentivos	Impuesto	Sistema fiscal
Comisión o cuota, Cargos	Sanción financiera	Impuesto	Sistema fiscal
Legislación de responsabilidades	Protección social	Legislación de responsabilidad civil	Sistema judicial
Empresa gubernamental	Bien o servicio	Suministro directo, Préstamo	Entidad cuasi pública
Cupón	Bien o servicio	Subsidio al consumidor	Entidad pública, Consumidor

Fuente: Salamon (2002).

Etapas del estudio de instrumentos

El estudio de los instrumentos había sido tratado de forma tangencial en el análisis de políticas públicas y, aunque contaba con una discusión reiterada fue hasta hace un par de décadas, que se les dio un lugar independiente al tratar de analizar la configuración y desempeño del gobierno (Howlett, 2004). En este sentido, Villarreal (2019) reconoce tres periodos en el análisis de las herramientas de políticas: la de primera generación o etapa de *pertinencia técnico-causal*, la segunda o etapa de *coherencia*, y la tercera etapa también llamada de *preferencias técnico-políticas*. La primera etapa se centra en la racionalidad instrumental, al establecer una relación entre medios (el instrumento) y fines (el resultado obtenido). Es decir, se enfoca en la evaluación de un instrumento por su capacidad para lograr un resultado específico, medible y verificable, toda vez que haya sido implementado.

La segunda generación analiza los instrumentos desde una perspectiva de coherencia entre la política pública y las herramientas usadas para su implementación. Dado que la política pública se concreta a través de instrumentos, este enfoque estudia si las herramientas

normativas, organizacionales, financieras, administrativas, etc., son consistentes entre sí. Su objetivo principal es evitar la dispersión o incoherencia en el uso de los instrumentos, ya que se consideran como elementos interrelacionados de un mismo sistema (Villarreal, 2019).

En tercer lugar, la etapa de preferencias técnico-políticas, centra su análisis en la perspectiva que una autoridad tiene respecto del papel que debe desempeñar tanto el Estado como los diferentes actores, en la materialización de la política pública. Según Villarreal (2019), este enfoque es más amplio en términos analíticos y menos operativo-técnico, ya que considera que la selección de instrumento no solo revela criterios de eficacia, sino que también refleja los valores y referencias de los distintos actores involucrados.

Si bien el estudio de los instrumentos de política ha avanzado lentamente, las etapas propuestas para su análisis permiten diferenciar dimensiones clave para su funcionamiento. Villarreal (2019) propone que, debido a la creciente complejidad y sofisticación de las herramientas, las etapas no deben entenderse de manera aislada, sino complementarias. Es decir, cada enfoque aporta elementos necesarios para comprender tanto la eficacia de los instrumentos, como su coherencia interna y el marco político en el que se insertan. Esta visión permite un análisis más específico de las herramientas de política pública y su relación con la gobernanza.

Clasificación

Dada la creciente complejidad y diversidad de las herramientas de política pública, que derivan tanto del desarrollo tecnológico como de la incorporación de nuevos actores y recursos, su clasificación se ha vuelto un desafío cada vez mayor. Sin embargo, diversos autores, como Hood (1983), Salamon (2002), Howlett et al. (2015), Vedung (1998), Lascoumes y Le Galès (2007), entre otros, han contribuido significativamente a este campo, al proponer tipologías y marcos analíticos que permiten una mejor sistematización y comprensión de éstos. A continuación, se presentan algunas de las principales clasificaciones utilizadas en el estudio de las herramientas de política pública.

Christopher Hood (1983) en su obra clásica *The Tools of Government* estableció por primera vez el debate en torno a las herramientas de gobierno y consolidó su campo de análisis propio. Además, propuso una taxonomía que sigue siendo una referencia fundamental en este ámbito

de estudio. El autor distingue dos dimensiones clave en el análisis de las herramientas: 1) las funciones que cumplen para el gobierno y 2) los recursos que captan. En cuanto a la primera dimensión, se diferencian las herramientas diseñadas para “detectar” de aquellas utilizadas para “efectuar”. Las herramientas de detección son aquellas que el gobierno emplea para obtener información, permitiéndole conocer y evaluar la realidad social. Por otro lado, los efectores son aquellos que el gobierno utiliza para influir y generar cambios en el entorno, materializando su acción en el “mundo exterior”.

La segunda dimensión —los recursos que captan— puede ser evaluada en términos de cuatro recursos básicos que el gobierno posee y a los cuales recurre para detectar y efectuar:

- Nodalidad. Es la capacidad de tener una presencia central en una red de información. Es decir, comportarse como una intersección o nodo por el cual circulan recursos. Hood (1983) agrega que el gobierno es quien ostenta una posición estratégica (mayor nodalidad) que le permite distribuir información.
- Tesoro. Denota la posesión de dinero o bienes intercambiables. Si bien el gobierno solía ser quien poseía una cantidad considerable de recursos monetarios, cada vez es más común que otros actores, como las instituciones financieras, tengan esa posición de ventaja.
- Autoridad. Es la capacidad de ejercer el poder legal y constituye una propiedad definitoria del Estado. Posee un fundamento jurídico que le otorga el poder al gobierno para prohibir, garantizar, adjudicar, aprobar, entre otros, conforme a sus atribuciones establecidas en la ley.
- Organización. Denota la posesión de un grupo de personas con ciertas habilidades y recursos que tienen un canal de comunicación estable.

Una vez consideradas las dos dimensiones de análisis, el gobierno puede emplear los cuatro recursos básicos ya sea para detectar o para efectuar. Al combinar estos recursos con los dos mecanismos de control, se obtienen ocho tipos de herramientas que el gobierno puede utilizar cuando entra en contacto con la sociedad.

En cambio, al retomar la definición de Vedung (1998) la cual enfatiza el papel dominante del gobierno quien continúa “teniendo el poder (y la consiguiente responsabilidad y rendición de cuentas) para dictar, en gran medida, la estructura y la cultura (reglas del juego) de sus

diversas “asociaciones” con otros actores en el diseño y la implementación de los programas de políticas” (Bemelmans-Videc et al., 1998, p. 5), se concluye que el discurso en torno a los instrumentos de política es, en esencia, un discurso sobre poder político y, en particular, un poder político desigual.

De esta forma, el autor llega a clasificar tres clases de instrumentos de acuerdo con el grado de coacción necesaria para influir en los gobernados: la regulación (el palo, *stick*), los medios económicos (la zanahoria, *carrots*) y la información (el sermón, *sermons*). La regulación son todas aquellas medidas adoptadas por el gobierno para influir en el comportamiento de las personas mediante reglas y normas. El autor asegura que es el tipo de instrumento tradicional usado por el gobierno. La característica esencial es su carácter autoritativo: impone obligaciones desde una posición de autoridad, con o sin sanciones.

En cuanto a los medios económicos, éstos implican la entrega o retiro de recursos materiales (monetarios o en especie), no obligan a los destinatarios a actuar, sino que les dejan margen de decisión. Es decir, aunque los impuestos tienen un componente coercitivo, no prohíben la acción, sino que imponen un costo adicional. Finalmente, los instrumentos de información, también conocidos como exhortación, buscan influir en las personas mediante la transmisión de conocimientos, argumentos racionales y persuasión. A diferencia de otros instrumentos, no impone obligaciones ni ofrece incentivos materiales, sino que apela a la razón y al juicio de los destinatarios.

Por otro lado, Lascoumes y Le Galès (2007), proponen una tipología de instrumentos basada en la propuesta por Hood (1983) y complementada con el tipo de relación política que cada instrumento genera o refuerza (por ejemplo, relaciones verticales de control, horizontales de cooperación, o participativas), y el tipo de legitimidad que sustenta su uso, ya sea basada en el mandato democrático, la eficiencia económica, la participación ciudadana, la rendición de cuentas o la validación técnica. La tabla 2 resume tal clasificación.

Tabla 2. Tipología de instrumentos de acción pública

Instrumento	Tipo de relaciones políticas	Tipo de legitimidad
Legislativo y regulador	Estado guardián del orden social	Imposición de un interés general por representantes elegidos por mandato
Económico y fiscal	Estado productor de riqueza y Estado redistributivo	Busca el beneficio de la comunidad social y la eficiencia económica
Basado en acuerdos o en incentivos	Estado movilizador	Busca la participación directa
Basado en información o en comunicación	Democracia de audiencia	Explicación de las decisiones y rendición de cuentas de los actores
Estándares de mejoras prácticas	Ajustes dentro de la sociedad civil	Combinación científica/técnica, democráticamente negociada o por competencia, mecanismos de presión del mercado

Fuente: Lascoumes y Le Galès (2007).

Finalmente, Salamon (2002) argumenta, de acuerdo con los principios de la nueva gobernanza, que las herramientas se pueden clasificar si centramos el análisis en 1) los resultados que tienen, es decir en los criterios para evaluar las consecuencias que generan, y 2) las dimensiones que afectan su operación. En cuanto a los criterios, los estudios en análisis de políticas e implementación, han identificado que las intervenciones públicas se pueden evaluar de acuerdo con su efectividad, eficiencia y equidad, así como por su manejabilidad y legitimidad política:

- Efectividad. Mide el alcance de los objetivos propuestos sin considerar, la mayoría de las veces, el costo monetario. De acuerdo con esto, la herramienta más efectiva será la que permite a la acción pública lograr sus objetivos para solucionar el problema público. Es importante tener en cuenta que la efectividad depende de las circunstancias y que habrá ocasiones en donde una herramienta sea más efectiva.
- Eficiencia. Considera los resultados frente a los costos. La herramienta más eficiente será aquella que logre equilibrar los costos con los beneficios, pudiendo ser que ésta no sea la más efectiva.
- Equidad. Este criterio tiene dos significados: el primero es la distribución más o menos equitativa de costos y beneficios. La segunda, que se basa en la

“redistribución”, busca diferenciar los beneficios en favor de aquellos que más necesiten el recurso. En este sentido Salamon (2002) asegura que “lograr tal redistribución es uno de los principales motivos de la acción pública [ya que], el gobierno existe, en parte, para remediar las desigualdades del pasado”.

- Manejabilidad. También denominado “implementabilidad”, se refiere a la facilidad o dificultad que posee la operación de los programas en donde se inscriben las herramientas. Se busca la elección de herramientas directas y sencillas, así como la definición de actores y sus funciones.
- Legitimidad. Es necesario considerar las afectaciones en la legitimidad política. Se prefiere tomarlo en cuenta para la determinación de actores involucrados y, por ende, sus intereses. Al hacerlo, podrían delinearse aquellos que podrían respaldar y oponerse a la implementación de los programas. Un programa que no cuente con un respaldo político no se podrá implementar.

Por lo que toca a las dimensiones, éstas sirven para comparar y contrastar herramientas para su análisis. El autor identifica cuatro dimensiones clave que tienen implicaciones para las consecuencias identificadas previamente: coercibilidad, directividad, automaticidad y visibilidad. A continuación, se desglosan brevemente tales dimensiones y se relacionan con los resultados esperados, planteando así la clasificación de las herramientas propuesta por Salamon (2002):

- Coercibilidad. Se refiere a “en qué medida una herramienta restringe la conducta o comportamiento de un individuo o grupo, en oposición a simplemente alentarla o desalentarla”. En este sentido, entre más coercitiva sea una herramienta, mayor será su capacidad de limitar la libertad y se considerará una amenaza para la legitimidad política. Es “la base más común en la literatura para diferenciar las herramientas políticas” (Salamon, 2002). La tabla 3 muestra la clasificación de instrumentos según su grado de coercibilidad.

Tabla 3. Herramientas según el grado de coercibilidad

Grado de coercibilidad	Herramienta o instrumento de acción pública	Impactos probables				
		Efectividad	Eficiencia	Equidad	Manejabilidad	Legitimidad
Bajo	Responsabilidad civil					
	Información Gasto fiscal	Bajo	Moderado	Bajo	Moderado	Elevado
Intermedio	Cupón					
	Seguro					
	Subvenciones					
	Empresas gubernamentales	Moderado	Elevado	Moderado	Moderado	Moderado
	Garantía de préstamo					
	Préstamos directo					
	Contratación					
Elevado	Impuestos correctivos					
	Regulación económica	Elevado	Elevado/Bajo	Elevado	Bajo	Elevado/Bajo
	Regulación social					

Fuente: Salamon (2002).

- **Directividad.** “Mide hasta qué punto la entidad que autoriza, financia o inaugura una actividad colectiva está involucrada en llevarla a cabo” (Salamon, 2002). Haciendo referencia a la amplia gama de actores en la nueva gobernanza, en esta dimensión es importante distinguir entre el financiamiento privado y el público, así como quién lleva a cabo el suministro del servicio o bien. Una herramienta es directa cuando la autorización, financiamiento y suministro las lleva a cabo una misma entidad gubernamental. Por el contrario, una herramienta es indirecta cuando las funciones son divididas entre otros actores como: entidades semiautónomas, otros órdenes de gobierno, organizaciones sin fines de lucro, bancos, entre otros. La tabla 4 clasifica las herramientas según su grado de directividad.

Tabla 4. Herramientas según el grado de directividad

Grado de directividad	Herramienta o instrumento de acción pública	Impactos probables				
		Efectividad	Eficiencia	Equidad	Manejabilidad	Legitimidad
Bajo	Responsabilidad civil					
	Subvenciones					
	Garantía de préstamo	Bajo	Elevado	Bajo	Bajo	Elevado
	Empresas patrocinadas por el gobierno					
Cupón						
Gasto fiscal						
Intermedio	Contratación	Bajo/ Intermedio	Intermedio	Bajo	Bajo	Elevado
	Regulación social					
	Impuestos correctivos					
	Cargos					
Elevado	Seguro					
	Préstamo directo					
	Regulación económica					
	Información pública	Elevado	Intermedio	Elevado	Elevado	Bajo
	Empresas gubernamentales					
Gobierno directo						

Fuente: Salamon (2002).

- Automaticidad. Esta dimensión “mide hasta qué punto una herramienta utiliza la estructura administrativa existente para sus operaciones, en lugar de crear su propio aparato administrativo especial”. Como sugiere el autor, si bien las herramientas automáticas tienen la ventaja de que pueden insertarse en sistemas ya existentes para lograr nuevos objetivos, permanece la cuestión de “si los objetivos públicos [de la herramienta] redirigen al sistema existente o si éste se incorpora y distorsiona los objetivos públicos” (Salamon, 2002). En la tabla 5 se agrupan las herramientas según su grado de automaticidad.

Tabla 5. Herramientas según su grado de automaticidad

Grado de automaticidad	Herramienta o instrumento de acción pública	Impactos probables				
		Efectividad	Eficiencia	Equidad	Manejabilidad	Legitimidad
Bajo	Regulación económica					
	Regulación social					
	Gobierno directo					
	Empresas gubernamentales	Elevado	Bajo	Elevado	Moderado/Bajo	Elevado
	Información					
	Préstamo directo					
Intermedio	Seguro					
	Subvenciones					
	Contratación	Moderado	Elevado	Moderado	Bajo	Moderado
Elevado	Garantía de préstamo					
	Cupón					
	Gasto fiscal					
	Impuestos correctivos	Bajo	Elevado	Moderado/Bajo	Elevado/Moderado	Moderado
	Cargos					
	Responsabilidad civil					

Fuente: Salamon (2002).

- **Visibilidad.** Se refiere a la notoriedad, sobre todo presupuestal, que adquiere una herramienta. Esta dimensión resulta relevante en el ámbito político y en la rendición de cuentas. También se vincula con la capacidad redistributiva en tanto que, entre más visible sea la herramienta, más probable es que sirva para las metas redistributivas. La tabla 6 clasifica las herramientas según su grado de visibilidad.

Tabla 6. Herramientas según su grado de visibilidad

Grado de visibilidad	Herramienta o instrumento de acción pública	Impactos probables				
		Efectividad	Eficiencia	Equidad	Manejabilidad	Legitimidad
Bajo	Regulación económica	No determinado	Bajo	Bajo	Bajo	Elevado
	Regulación social					
	Seguro					
	Responsabilidad civil					
Intermedio	Contratación	No determinado	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado
	Campañas de información					
	Garantía de préstamo					
	Gastos fiscales					
Elevado	Gobierno directo	No determinado	Elevado	Elevado	Bajo	Bajo
	Empresas gubernamentales					
	Subvenciones					
	Préstamo directo					
	Cupón					
	Comisiones correctivas					
Cargos						

Fuente: Salamon (2002).

1.3.1. El instrumento en la sociología de la acción pública

Lascoumes y Le Galès (2007) advierten que se debe diferenciar al instrumento de la *instrumentación*. Su análisis se basa en dos argumentos principales. En primer lugar, la instrumentación de las políticas públicas revela una relación específica entre quienes gobiernan y quienes son gobernados; es decir, todo instrumento muestra una forma particular de ejercer el control social y de establecer las modalidades de esa relación. En segundo lugar, los instrumentos no son dispositivos neutrales dado que generan efectos específicos independientemente de los objetivos para los cuales fueron diseñados, estructurando así la política pública conforme a su propia lógica.

Estos autores aseguran que previamente el estudio de la instrumentación había estado marcado por una orientación funcionalista con cinco características principales: 1) la política pública se concibe como una práctica pragmática con un enfoque político y técnico orientado a la resolución de problemas públicos mediante instrumentos, 2) los instrumentos son “naturales” o inherentes, y solo se cuestionan por su capacidad para lograr los objetivos de la política, 3) el análisis de instrumentos centra su atención en su eficacia, 4) los nuevos instrumentos responden a una lógica pragmática ya sea como una alternativa a los instrumentos tradicionales o como el diseño de un meta-instrumento, y 5) el análisis surge de

la relevancia de redes específicas (aisladas) de política pública (Lascoumes & Le Galès, 2007).

Frente a ello, los autores se distancian de esta perspectiva y proponen definir la instrumentación de la política como el:

“conjunto de problemáticas asociadas con la elección y el uso de instrumentos (técnicas, métodos de operación, dispositivos) que permiten materializar y operativizar la acción gubernamental...no solo implica comprender las razones que llevan a preferir un instrumento sobre otro, sino también anticipar los efectos que dichas elecciones pueden producir” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 4).

Bajo este enfoque, la instrumentación se considera un proceso que implica relaciones políticas desde el momento mismo del diseño y la selección del instrumento. En éste, distintos actores compiten por imponer sus intereses, mientras que otros quedan excluidos o con una capacidad de influencia limitada. Así, puede afirmarse que un instrumento es producto de un proceso político con relaciones de poder específicas, las cuales no solo se reflejan *per se*, sino que también se llegan a consolidar con su implementación. Si bien la presente investigación sobre instrumentos de mitigación del impacto urbano no busca analizar este proceso, tampoco se omitirá que los dos instrumentos analizados (el DIUN y la LAEP) puedan aportar evidencias respecto de las relaciones, simétricas o asimétricas, de poder entre los diversos actores que intervienen en la instrumentación y, en general, en el desarrollo urbano.

Por otro lado, y retomando la definición que aporta la sociología de la acción pública, y presentada en los apartados previos, se aclara que un instrumento constituye un tipo particular de institución. Este enfoque permite comprender a los instrumentos no solo como dispositivos técnicos, sino también como construcciones sociales y políticas, al resaltar las relaciones de poder que implican, así como los procesos de legitimación, politización o despolitización que conllevan (Lascoumes & Le Galès, 2007).

Si bien la sociología de la acción pública se aparta del neoinstitucionalismo sociológico, éste último es apropiado para entender que las instituciones no solo proporcionan estructuras formales, sino que también moldean creencias, identidades y comportamientos de los actores

que la conforman. De acuerdo con Powell y Di Maggio (1991), el término institución se utiliza para referirse a un conjunto relativamente estable de normas, reglas y prácticas que estructuran las interacciones y comportamientos de los actores dentro de un campo organizacional. Para Scott (1995) las instituciones están compuestas por elementos culturales-cognitivos, normativos y regulativos que, junto con actividades y recursos asociados, proporcionan estabilidad y significado a la vida social.

En esta línea, Lascoumes y Le Galès (2014) aclaran que el enfoque neoinstitucionalista “insiste en el papel de las instituciones en la producción de ciertas políticas públicas, pero también en los factores que las restringen, [pues éstas] limitan la elección de lo que es posible” (p. 101). Es decir, las propias instituciones complejizan las relaciones de poder permitiendo la acción de ciertos actores y produciendo efectos específicos que, en ocasiones, son inesperados.

En cambio, la sociología de acción pública, expone que los instrumentos no solo establecen quiénes participarán en su diseño e implementación —y, por ende, quiénes quedarán excluidos—, sino que también delimitan las funciones, restricciones y formas de interacción entre los actores involucrados. Determinarán, también, qué tipo de recursos pueden utilizarse, de qué manera y por quiénes. Sin embargo, poseen incertidumbre en torno al equilibrio de poder, ya que ciertos instrumentos pueden privilegiar a algunos actores e intereses sobre otros.

Los instrumentos, como cualquier otra institución, “permiten estabilizar formas de acción colectiva y hacen que el comportamiento de los actores sea más predecible y, probablemente, más visible” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 9). No obstante, una vez en funcionamiento, éstos ofrecen nuevas oportunidades de uso, orientación o reinterpretación por parte de los actores políticos estratégicos. Estas nuevas dinámicas, no previstas en el diseño original y difíciles de anticipar o controlar, contribuyen a un proceso continuo de institucionalización (Stone et al., 2001).

Ahora bien, un instrumento en funcionamiento, es decir, cuando se instrumenta, produce efectos que pueden ser independientes (o incluso divergentes) de los objetivos para los cuales fue diseñado (Lascoumes & Le Galès, 2007). Se reconocen tres efectos principales: la inercia, la representación particular del asunto y una problematización específica del problema

público. En primer lugar, la inercia se refiere a la resistencia que el instrumento genera frente a presiones externas, especialmente aquellas que buscan modificar el *statu quo*. En todo contexto político existirán tensiones entre quienes impulsan el cambio y quienes buscan conservar el estado actual de las cosas.

En segundo lugar, la implementación de un instrumento le da un significado al problema: lo encuadra, lo define y, al hacerlo, excluye otras interpretaciones posibles. En tercer lugar, esta significación conlleva una problematización específica, es decir, determina qué aspectos del fenómeno serán considerados relevantes, qué soluciones se consideran válidas y qué actores serán reconocidos como legítimos en su resolución. Así, los instrumentos no son neutros ni meramente técnicos; son dispositivos cargados de sentido político que, al operar, configuran el campo de acción pública.

En resumen, este primer capítulo abordó al gobierno contemporáneo no solo como un ente decisor, sino como un actor que opera en un entramado cada vez más complejo de interdependencias con otros niveles gubernamentales, actores privados y organizaciones de la sociedad civil. Lejos de concebir al Estado como un agente autónomo, se mostró la necesidad de entenderlo en diálogo constante con redes de actores que configuran la acción pública.

El capítulo estableció un diálogo entre dos perspectivas teóricas: por un lado, la nueva gobernanza, que visibiliza el papel central de los instrumentos y las redes en la configuración de la acción pública; y por otro, la sociología de la acción pública, que introduce una mirada crítica al comprender los instrumentos no solo como dispositivos técnicos, sino como construcciones sociales cargadas de sentido, que estructuran las relaciones de poder, definen qué se entiende por problema y legitiman ciertas formas de intervención pública sobre el territorio y la sociedad.

El capítulo *El gobierno contemporáneo y sus instrumentos de política pública* se presentó como un punto de partida sólido para esta investigación al establecer las bases conceptuales y metodológicas para el análisis de los dos instrumentos estudiados aquí: el Dictamen de Impacto Único (DIUN) y la Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP). Su análisis, que se desarrollará en los capítulos 3 y 4, respectivamente, se basa en los enfoques discutidos en este capítulo, permitiendo identificar no solo los aspectos formales y operativos de tales

instrumentos, sino también sus implicaciones políticas, sociales y territoriales. El capítulo 5, dedicado al análisis comparativo, también se ancla en lo expuesto hasta este punto. Examinar los instrumentos desde las categorías presentadas en este primer capítulo no solo es clave para su evaluación, sino también para abrir la discusión sobre nuevas formas de planificar, gobernar y habitar la ciudad.

Capítulo 2. El Impacto Urbano

“[La relación canibalizada de la naturaleza y el capital es] una abstracción monetizada, diseñada para “autoexpandirse”, que impone la acumulación sin fin. El efecto consiste en incentivar a los propietarios decididos a maximizar las ganancias a requisar “regalos de la naturaleza” al precio más bajo posible (si no gratis) y eximirlos de cualquier obligación de reponer lo que toman y reparar lo que dañan”

(Fraser, 2023, pp. 135-136)

Este segundo capítulo presenta una discusión teórica-conceptual en torno a la categoría técnica que ambos instrumentos de política pública analizados en esta investigación buscan regular: el impacto urbano. Está planteado como un diálogo entre autores y normativas con el propósito de conceptualizar tal categoría, avanzar hacia un entendimiento integral y su consecuente control. En el apartado 2.1. se busca esclarecer la categoría del impacto urbano a través de una aproximación crítica y práctica, con base en una revisión de literatura académica y marcos normativos, apoyada de una definición operativa útil para los fines de esta investigación; asimismo, se examinan las distintas acciones implementadas para atenderlo. En el apartado 2.2. se lleva a cabo un análisis sobre los grandes desarrollos inmobiliarios que, por su magnitud y características, generan efectos significativos sobre el entorno urbano y, por lo tanto, se constituyen como un objeto clave de regulación del impacto urbano.

2.1. El Impacto Urbano y sus mitigaciones

El término impacto proviene del latín *impactus*, que significa “chocar”. Según el Diccionario del Español de México, se define como la “impresión o efecto muy intenso que causa algo o alguien sobre otra cosa o persona” (Diccionario del Español de México, 2025) . En el ámbito de los estudios urbanos, este concepto ha sido adoptado para analizar las consecuencias que un fenómeno, infraestructura, servicio, inmueble o política pública puede generar en un espacio determinado. Particularmente, se ha utilizado para evaluar los efectos que nuevas intervenciones tendrán sobre la sociedad y el territorio, considerando tanto sus dimensiones físicas como sus implicaciones sociales, económicas y ambientales.

Para evaluar las distintas manifestaciones de los llamados impactos, la literatura especializada desarrolló el concepto Evaluación de Impacto o *Impact Assessment* (IA) que tienen como propósito analizar los impactos potenciales de determinadas acciones antes de su implementación (Hayes, 2017). Es un estudio *ex-ante* para anticipar posibles consecuencias directas de un fenómeno, estrategia, política, proyecto, etc., y que, además fundamenta la toma de decisión. De acuerdo con Nosek (2019), las evaluaciones de impacto se pueden agrupar en tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental. En la primera se ubican los análisis costo-beneficio que buscan identificar, cuantificar y comparar los efectos positivos (beneficios) contra los negativos (costos) que un proyecto puede generar a lo largo del tiempo; y las Evaluaciones de Impacto Regulatorio o *Regulatory Impact Assessment* (EIR) realizadas al adoptar una nueva norma o regulación, o bien, modificar una ya existente.

En la segunda dimensión, el autor destaca la Evaluación de Impacto en la Pobreza o *Poverty Impact Assessment* (PIA), también llamado Análisis del Impacto Social y en la Pobreza (PSIA, por sus siglas en inglés) que es un “estudio del impacto distributivo de las reformas de política sobre el bienestar de distintos grupos de interés, con un enfoque particular en las poblaciones pobres y vulnerables” (World Bank, 2003, p. 1). También se ubica en este grupo la Evaluación de Impacto sobre la Salud (EIS) o *Health Impact Assessment* (HIA) que se define como “la estimación de los efectos de una actuación específica sobre la salud de la población” (Scott-Samuel, 1998).

De forma relevante, se incluye la Evaluación de Impacto Social o *Social Impact Assessment* (SIA, por sus siglas en inglés) como un proceso de “análisis, monitoreo y gestión de las consecuencias sociales previstas e imprevistas, tanto positivas como negativas, derivadas de intervenciones planificadas (políticas, programas, planes o proyectos), así como de cualquier proceso de cambio social provocado por dichas intervenciones” (International Association for Impact Assessment, 2003). Además, Sairinen (2004) subraya que uno de los elementos clave de la SIA es que “proporciona métodos para analizar los efectos sociales desde la perspectiva de diversos grupos poblacionales (sociales, etarios, étnicos, entre otros)” (p.425).

En la tercera dimensión, la ambiental, se ubican la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) o *Strategic Environmental Assessment* (SEA) y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

o *Environmental Impact Assessment*. Primeramente, el impacto ambiental se define como aquel efecto producido en el ambiente y los procesos naturales por la actividad humana en un espacio y un tiempo determinados (Wathern, 1990). De acuerdo con Perevochtchikova (2013) el impacto ambiental “implica los efectos adversos sobre los ecosistemas, el clima y la sociedad debido a las actividades, como la extracción excesiva de recursos naturales, la disposición inadecuada de residuos, la emisión de contaminantes y el cambio de uso del suelo, entre otros” (p. 287). En consecuencia, han surgido mecanismos para su tratamiento.

La *Environmental Impact Assessment* es “el proceso de identificar, predecir, evaluar y mitigar los efectos biofísicos, sociales y otros efectos relevantes de las propuestas de desarrollo, antes de que se tomen decisiones importantes y se adquieran compromisos” (International Association for Impact Assessment, 2009). La EIA es un estudio que permite identificar y predecir el impacto ambiental para prevenir las consecuencias negativas de acciones como planes, programas y proyectos (Vidal & Franco, 2009) y es considerada como un instrumento en crecimiento para la planeación y la toma de decisiones en distintas áreas y niveles decisorios (Morgan, 2012).

La EIA se estableció formalmente en 1970 en Estados Unidos a través de la publicación de la National Environmental Policy Act (Morgan, 2012). Posteriormente países como Canadá, Suecia o Nueva Zelanda continuaron su implementación, pero fue en 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo —la llamada “Cumbre para la Tierra” en Río de Janeiro— cuando la EIA fue divulgada a escala global, exigiendo su incorporación en las agendas políticas de los distintos países miembros (CNUMAD, 1992). Sin duda, la Evaluación de Impacto Ambiental fue necesaria para tomar en cuenta el *impacto* que generan proyectos de gran alcance en el ambiente y, sobre todo, en el territorio. Significó un gran paso para analizar, de forma sistémica, los efectos que las grandes infraestructuras provocan en sus contextos ambientales.

No obstante, y a propósito de esta investigación, se puntualiza en aquellas evaluaciones de carácter urbano que consideran, en cierta forma, al territorio como base analítica. En la década de 1980, Estados Unidos desarrolló el *Urban and Community Impact Analysis* (UCIA) que buscaba analizar el impacto urbano y a las comunidades generado por grandes proyectos gubernamentales y políticas públicas. Según Glickman (1980) éste se caracterizó

por centrarse en la evaluación de políticas en lugar de proyectos, y en el territorio más que de individuos. Tenía como propósito evaluar los efectos tanto macroeconómicos, como territoriales, de las políticas públicas, programas o proyectos federales sobre áreas urbanas específicas. Sin embargo, el UCIA resultó ser un instrumento para la legitimación política más que una herramienta real de corrección de impactos urbanos negativos (Markusen, 1980). Si bien fue de corta duración y no se obtuvieron los resultados esperados, el UCIA introdujo una preocupación explícita por los efectos espaciales y distributivos de las políticas públicas que son la base conceptual de instrumentos contemporáneos.

Por otro lado, en el continente europeo Nosek (2019) señala la relevancia que tienen las Evaluaciones de Impacto Complejas o *Complex Impact Assessment* y las Evaluaciones de Impacto Territorial o *Territorial Impact Assessment* (TIA, por sus siglas en inglés). La TIA es una herramienta que surgió del debate práctico en 1989 cuando se lanzó la Perspectiva de Desarrollo Espacial Europea —ESDP, por sus siglas en inglés— (Zonneveld & Waterhout, 2009). Fue en 2009, con la incorporación de la “cohesión territorial” entre los objetivos de la Unión Europea (UE), que cobró relevancia en el contexto europeo, la evaluación de posibles impactos en el territorio de políticas, estrategias y proyectos específicos (Nosek, 2019).

Nosek (2019) expone una breve evolución de la TIA y menciona que entre 1995 y 1999 la UE llevó a cabo una primera metodología para el programa MEANS que distinguía los “resultados” (considerados como los efectos medibles) de los “impactos” (centrados en las consecuencias a largo plazo). Empero, “la noción de impactos territoriales quedaba completamente ausente” (E. Medeiros, 2017, p. 149). Posteriormente, en 2005, a pesar de que la Comisión Europea lanzó la primera guía metodológica de *Impact Assessment*, ésta no incluía ninguna referencia a los impactos *territoriales*. Fue a partir del *European Spatial Development Perspective Action Plan* (ESPON) establecido en 2002 que se impulsó el desarrollo de las primeras metodologías rigurosas de TIA para los años subsecuentes. Finalmente, Medeiros (2014) menciona que la *Territorial Impact Assessment* es “el procedimiento de evaluación de impacto más difícil y completo, ya que debe tener en cuenta todos los aspectos del desarrollo territorial (socioeconómicos, ambientales, de gobernanza y de organización espacial)” (p. 198).

El impacto urbano (IU) —también referido como *urban impact* o impacto territorial— constituye una categoría analítica aún en construcción ya que, por ahora, no existe consenso sobre su alcance y cuya definición no ha sido desarrollada de forma exhaustiva. Se trata de un concepto amplio y diverso, reflejo de la complejidad inherente de su campo de estudio: lo urbano. Su naturaleza difusa, subjetiva y polisémica responde a la multiplicidad de enfoques desde los cuales puede ser abordado. No obstante, a continuación se presentan ciertos rasgos generales, pero necesarios desde mi perspectiva, a tomar en cuenta para avanzar en su entendimiento. Asimismo, se propone una definición que no pretende ser concluyente ni normativa, sino más bien un aporte que contribuya al debate y enriquezca la reflexión disciplinar en torno al estudio del impacto urbano.

Cabe señalar que, tanto la definición como los argumentos presentados para esta investigación, se centran en el impacto urbano generado por desarrollos inmobiliarios con características edilicias particulares conocidos como “grandes desarrollos” (analizados en el siguiente apartado). Así, el impacto urbano se define como *el conjunto de transformaciones físicas —sociales, económicas y ambientales— derivadas de la edificación de un gran desarrollo inmobiliario que se expresan en el entorno urbano inmediato o próximo a su emplazamiento.*

En primer lugar, la definición de IU señala que se trata de *transformaciones físicas*, es decir, expresiones visibles y materiales en el entorno. Estas transformaciones no deben entenderse necesariamente como alteraciones negativas o afectaciones; en algunos casos pueden implicar mejoras, aunque éstas tiendan a ser menores y, por lo general, no se busque regularlas formalmente. Los cambios derivados de una nueva edificación pueden manifestarse antes, durante y después de su construcción. En la etapa previa, por ejemplo, pueden observarse procesos como la demolición de estructuras existentes, la presencia de personal técnico y maquinaria encargada de realizar estudios de factibilidad o análisis del subsuelo, entre otros.

Durante la fase de construcción se producen transformaciones más evidentes: la llegada de población flotante asociada a la obra (trabajadores, supervisores, compradores en etapa de preventa), la incorporación de maquinaria pesada, la obstrucción de banquetas por vehículos o materiales de construcción, así como un notable incremento en los niveles de ruido. En esta

etapa también comienza a modificarse la imagen urbana de la zona con la aparición progresiva de la nueva edificación. Una vez concluida la obra, se manifiestan los impactos más duraderos y significativos. Es a partir de este momento que pueden identificarse con mayor claridad los *efectos* del nuevo emplazamiento sobre su entorno, presentados posteriormente en este apartado.

Cabe señalar que, dado el alcance de esta investigación, se dejan fuera del análisis aquellos cambios “no materiales” que, si bien relevantes en la dinámica social no son *per se* prácticas urbanísticas o de planificación territorial. Ejemplo de éstos son las percepciones en cuanto a la inseguridad o seguridad, las opiniones sobre el aspecto o imagen urbana del lugar, la identidad o arraigo cultural, sensibilidad a los espacios, valores comunitarios, entre otros. Resulta relevante el surgimiento o fortalecimiento de organizaciones populares o de barrios originarios en defensa del territorio que, sin duda, son manifestaciones del impacto urbano. Este tipo de asociaciones comunitarias han estado estrechamente vinculadas con la edificación de grandes o mega desarrollos inmobiliarios.

Posteriormente se habla de que son causadas por los *grandes desarrollos inmobiliarios*. Si bien esta categoría se desarrolla en el siguiente apartado, por ahora basta señalar que, dadas sus características, se presentan como construcciones de mayor observancia por los impactos que éstas generan. Algunas de sus características son la incorporación de usos mixtos, la verticalidad, la incorporación de capitales financieros para su construcción, su diseño vanguardista a cargo de firmas reconocidas, y su visibilidad como “hitos” en las ciudades.

Es necesario subrayar que tales transformaciones materiales se dan en un *entorno o contexto urbano inmediato o próximo*. De acuerdo con las características de edificación de cada proyecto inmobiliario, es que se deberá definir tal área de impacto. Esta categoría debe estar basada en parámetros técnicos que diferencien esta área con base en aspectos como los usos y destinos del suelo, los metros cuadrados de edificación, la altura del proyecto, la densidad habitacional esperada, los flujos de tránsito local, metros cuadrados de área verde, etc.

Por último, propongo abordar el impacto urbano como una categoría de análisis que pueda ser examinada a partir de tres dimensiones fundamentales: *social, económica y ambiental*. Aunque las regulaciones o normativas difícilmente pueden atender la totalidad de aquellas expresiones territoriales derivadas de un nuevo desarrollo, es menester reconocerlas como

efectos atribuibles al emplazamiento de uno o varios inmuebles. A continuación, la tabla 7 presenta una clasificación de las principales transformaciones urbanísticas que materializan el impacto urbano generado por un gran desarrollo inmobiliario, enlistadas según estas tres dimensiones. Lejos de considerarlas como exclusivas o restrictivas, se proponen como punto de partida para un análisis a profundidad en investigaciones posteriores que contribuyan al entendimiento integral del impacto urbano.

Tabla 7. Transformaciones urbanísticas del Impacto Urbano

Social		
Fenómeno	Transformación física observable	Parámetro para su análisis
Gentrificación	Expulsión de población originaria (Gentrificación residencial)	Pérdida de residentes originarios; número de hogares unipersonales; número de hogares jóvenes; nivel educativo de la población residente; índices de gentrificación (desarrollados recientemente por académicos).
	Tipo de comercios y servicios	Cambio de usos de suelo (mayormente comercial y de servicios); comercios y servicios orientados a población de mayores ingresos; diversificación de actividades comerciales y de servicios
Turistificación	Viviendas destinadas al arrendamiento de corta estancia, mayormente utilizadas por turistas	Capacidad de carga turística (CCT); ofertas de alquileres en plataformas digitales; inmuebles remodelados destinados al arrendamiento.
Apropiación del espacio público	Uso de espacios públicos como banquetas, parques, plazas, etc.	Banquetas utilizadas por mobiliario de comercios; flujos peatonales en banquetas; actividades realizadas en calles, plazas o parques.
Imagen urbana	Cambio de la imagen urbana	Altura de las nuevas edificaciones cercanas, homologación de fachadas; homologación de patrones arquitectónicos; remodelaciones.
Servicios públicos	Dotación y calidad de servicios públicos	Hogares con servicios públicos (agua, drenaje, luz, gas, internet, etc.); días de la semana con dotación de servicios públicos; calidad de los servicios públicos; obras públicas para ampliar la capacidad de la infraestructura; concesiones.
Movilidad	Dimensión y tipo de flujos	Mayor número de peatones; mayor número de automóviles; construcción de ciclovías; ampliación o reducción de banquetas; diversificación de modos de transporte;

		ampliación o reducción de espacios para circular.
Congestión vehicular	Niveles de tráfico	Tiempos de trayecto; niveles de tráfico; niveles de ruido.
Inversión pública	Mayor inversión pública en el espacio público	Mejoramiento o ampliación de infraestructuras existentes; nuevos espacios públicos; remodelación de espacios públicos.
Económica		
Fenómeno	Transformación física observable	Parámetro para su análisis
Valor del suelo	Aumento del valor del suelo. Cambio de uso de suelo y aumento en capacidad constructiva (intensidad de construcción y altura)	Usos de suelo más rentables; aumento en altura de las nuevas edificaciones; llegada de población de mayores ingresos; incremento en el valor por metro cuadrado.
Actividades económicas	Reconversión de actividades económicas	Mayor especialización económica; mayor presencia de actividades comerciales y de servicios.
Servicios públicos	Costo y diversificación de los servicios públicos	Encarecimiento de los servicios públicos (agua, drenaje, luz, gas, internet, etc.); diversificación de servicios; servicios especializados u orientados a cierto tipo de población.
Alquiler	Incremento en el alquiler	Mayores ofertas de inmuebles para alquiler, incremento en el costo de alquiler.
Financiarización	Diversificación de actividades y servicios financieros	Aumento en las inversiones financieras; aumento de instituciones financieras como promotores inmobiliarios; mayor número de créditos
Ambiental		
Fenómeno	Transformación física observable	Parámetro para su análisis
Capacidad de filtración de agua de lluvia al subsuelo	Pérdida de área permeable	Metros cuadrados de área libre, coeficiente de ocupación de suelo (COS).
Flora y fauna	Degradación de flora y fauna nativas	Introducción de especies; pérdida de flora endémica o nativa; pérdida de fauna endémica o nativa; reducción de áreas para la reproducción de especies de flora y fauna.
Islas de calor	Aumento en la temperatura local	Promedio de temperatura anual.
Área verde	Cambio en áreas verdes	Reducción o aumento de áreas verdes; mejoramiento e inversión en áreas verdes; reducción de área verde por habitante (m ² /hab.); alteración en el paisaje natural.

Contaminación	Cambio en los niveles de contaminación	Mayores niveles de ruido; aumento en la cantidad de desechos urbanos; aumento en emisiones vehiculares; uso de energías sostenibles para su tratamiento.
---------------	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha señalado previamente, resulta complicado atribuir de manera directa y exclusiva tales fenómenos a la construcción de uno o varios inmuebles. No obstante, es importante aclarar que el impacto urbano se manifiesta de formas diversas, en distintas escalas y en diferentes momentos temporales. Con el objetivo de regular estos efectos, los gobiernos han desarrollado mecanismos de acción pública orientados a normar el impacto urbano y, generalmente, para operacionalizar su mitigación, desagregan el impacto urbano en distintas materias —vialidad, movilidad, infraestructura, equipamiento urbano, servicios públicos, espacio público, etc.—, que responde a la estructura organizativa y a las capacidades técnicas de la administración pública. En su mayoría, estos instrumentos se enfocan en mitigar las alteraciones o efectos negativos derivados tanto de las nuevas edificaciones como de sus futuros residentes o usuarios.

Existe, por ejemplo, el Sistema de Compensación Urbanística en España (Abel Fabre et al., 2014; Calvo San José, 2000) que pretende llevar a cabo una distribución equitativa de beneficios y cargas entre los desarrolladores y los gobiernos locales; la Evaluación de Impacto Ambiental (Environmental Impact Assessment) en Canadá que exige que cualquier desarrollo que impacte a más de 300 personas en su área de influencia realice evaluaciones en materias como infraestructura, tráfico y movilidad, entre otras (Canadian Environmental Assessment Act, 2012, 2012); en Estados Unidos, los *Tax incremental fees* recaudan la revalorización esperada que obtendrá el inmueble por la inversión pública para invertirla en proyectos de mejoramiento urbano (Farmer & Poulos, 2015; Healey & McCormick, 1999); también Reino Unido, a través de su Ley de Urbanismo y Compensaciones (*Planning and Compensation Act*), obliga al promotor a realizar las llamadas “*planning obligations*” asumidas directamente o a través de convenios (Planning and Compensation Act, 1991).

Por otro lado, en la región latinoamericana, Argentina posee el Estudio de Impacto Urbano en Buenos Aires (De Schiller & Evans, 2002), que se incluye en la Evaluación de Impacto Ambiental y que establece la obligatoriedad de realizar estudios de impacto para proyectos

que puedan generar efectos significativos en el ambiente urbano; los Convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, (Feld, 2021; Peinado et al., 2022) que son acuerdos establecidos como contraprestación entre el municipio y desarrolladores que buscan equilibrar los intereses públicos y privados, así como la Contribución Compensatoria desde el año 2000 que grava al desarrollador cuando éste busca exceder parámetros como altura o edificabilidad. Colombia, por su parte, plantea el Estudio de Impacto Urbanístico (Cáceres Rodríguez, 2017) utilizado para evaluar los efectos que un proyecto de desarrollo pueda generar en el entorno urbano y establecer las mitigaciones correspondientes.

Chile contempla las Exacciones (aportes obligatorios) y Cargos por Impactos (tarifas impuestas para cubrir costos adicionales en la infraestructura) aplicados a los urbanizadores (Peterson, 2010; Vicuña et al., 2020). En Brasil, destaca la Cuota de Solidaridad o *Cota de Solidariedade*, que se contempla en el *Plano Diretor Estratégico de São Paulo* y obliga a que todo proyecto con más de 20,000 m² de construcción destine el 10% del predio para la *Habitação de Interesse Social*, es decir, vivienda de interés social (Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2014). También, otros municipios del país realizan el Informe de Impacto de Vecindad (*Relatório de Impacto de Vizinhança* (RIVI)) que evalúa los efectos que un proyecto pueda generar en su entorno inmediato (Da Silva & Guedes, 2019; Peres & Cassiano, 2019).

Particularmente esta investigación analiza dos instrumentos que son parte de este grupo: la Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP) en Chile, cuyo objetivo es que los desarrolladores inmobiliarios se hagan cargo de los impactos negativos que generan a través del crecimiento urbano por extensión o densificación, tanto de la construcción como de sus usuarios; y el Dictamen de Impacto Único (DIUN) en la Ciudad de México que tiene como propósito evaluar y mitigar las alteraciones causadas por algún proyecto inmobiliario al entorno urbano.

A partir de este panorama, se observa que este tipo particular de instrumentos de acción pública persiguen dos propósitos principales —aunque no exclusivos—. Por un lado, *limitar* el uso y explotación del suelo por parte del propietario, al imponer restricciones al uso de suelo (zonificación), restringir la intensidad edificatoria (CUS: Coeficiente de Utilización del Suelo o niveles máximos), delimitar la ocupación de terreno (COS: Coeficiente de Ocupación de Suelo, área libre/permeable y área construida), entre otros. Por otro lado, buscan

responsabilizar al desarrollador por las afectaciones urbanas que su construcción pueda provocar, a través de mecanismos como pagos, contribuciones, exacciones o cesiones obligatorias. Sin embargo, surgen interrogantes sobre los principios que sustentan tales acciones, es decir, ¿Quién debe asumir las cargas y los beneficios? y ¿Por qué?

Siguiendo a Vicuña et al. (2020) estos instrumentos “constituyen un repertorio de mecanismos para financiar o complementar la inversión pública en bienes urbanos” (p. 52). Dada la escasez de recursos para llevar a cabo inversiones públicas en todo el territorio, los gobiernos han ampliado el panorama para incidir en la captación de recursos y con ello, han diversificado los mecanismos utilizados. A través de asociaciones público-privadas en las cuales las obligaciones se dividen de acuerdo con capacidades técnicas y presupuestarias, se han logrado generar esquemas que permiten la canalización de recursos hacia obras de infraestructura urbana. Además, se han diversificado e innovado los mecanismos financieros tales como bonos de infraestructura, fideicomisos, entre otros, lo que ha permitido no solo enfrentar las restricciones presupuestarias, sino también promover una mayor participación del sector privado en la producción y mantenimiento de bienes urbanos.

Por otro lado, se habla también de la Función Social de la Propiedad (FSP) como un derecho que busca el bien común. La propiedad privada del suelo urbano cumple una *función social* fundamental al estar integrada en un entorno donde todos los ciudadanos tienen el derecho equitativo al uso y disfrute del espacio, así como de los bienes y servicios colectivos. Esta noción —la de priorizar el derecho común sobre el derecho privado— fue establecida por primera vez en la Constitución de Weimar de 1919 (Cordero, 2008a), la cual otorga al Estado la facultad de imponer limitaciones al dominio privado en aras del bien común, siempre que se respeten las garantías constitucionales (Cabrera, 2008).

La FSP es un principio ético y jurídico que busca limitar el ejercicio de la propiedad privada en favor de las necesidades colectivas. De acuerdo con Cabrera (2008) América Latina ha consagrado la propiedad regulada, considerando el principio de la supremacía del bien común sobre el privado. Ello se evidencia en el marco constitucional de diferentes países, que lo han integrado tanto de forma explícita como implícita. En el primer grupo se encuentran países como Brasil (“la propiedad privada atenderá a su función social”, artículo 5), Colombia (“la propiedad es una función social que implica obligaciones”, artículo 58), Bolivia (“toda

persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social”, artículo 56) o Chile (“sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social”, artículo 24).

En el segundo grupo, de los países que lo integran de manera implícita mediante limitaciones a la propiedad privada, se encuentran países como Costa Rica (“por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa [...] imponer a la propiedad limitaciones de interés social”, artículo 45) y México. En el contexto mexicano, la Constitución nacional lo aborda de manera implícita en su artículo 27 que establece:

“la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

No obstante, Dorantes (2020) rescata una resolución de la Suprema Corte emitida en 2006 sobre la FSP:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. [...] la Constitución federal lo limita a su función social [...] el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público [...] delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo” (Tesis P/J.37, 2006: 1481; como se cita en Dorantes, 2020).

En el mismo sentido, la Constitución de la Ciudad de México explicita el principio en su artículo 16, apartado C.1:

“Esta Constitución reconoce la función social del suelo y de la propiedad pública, privada y social [...]. El Gobierno de la Ciudad es responsable de administrar y gestionar el suelo para garantizar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano” (Constitución política de la Ciudad de México, 2017).

Este principio plantea mediar el conflicto entre los intereses públicos, es decir, los intereses de la sociedad demandados a través del gobierno, y los intereses privados que, como agentes lucrativos, buscan una maximización de sus ganancias a través del aprovechamiento absoluto de la propiedad (Cordero, 2008b).

A este respecto, resultan relevantes los aportes, donaciones o cesiones de suelo o terreno, como un instrumento que traslada los derechos de propiedad de forma obligatoria y gratuita de una parte o porcentaje del terreno (que generalmente está normada con fórmulas matemáticas) al bien común y a la sociedad, jurídicamente personificada por el gobierno. Rajevic (2000) aclara que este tipo de instrumentos buscan sustraer poderes sobre el dominio privado para atribuírselos a los poderes públicos.

Los Aportes o Cesiones son mecanismos utilizados ampliamente en legislaciones urbanísticas y según Smolka y Amborski (2003) se fundamentan en dos principios: 1) dada una mayor intensidad de edificación y de usos de suelo, se requiere mayor inversión en obras de infraestructura y servicios, y 2) la superficie edificada adicional es considerada un patrimonio público y no debe otorgarse a algunos ciudadanos en detrimento de otros, a menos que se compense a la sociedad por obtenerlos.

En cuanto a la responsabilidad del impacto, ésta se ha trasladado al promotor de la obra. Ello se traduce en esta incorporación de mecanismos normativos que obligan a que los desarrolladores realicen acciones puntuales para asumir *parte* de las consecuencias territoriales, sociales y ambientales que generan los proyectos. Aun cuando cada instrumento tiene un diseño y una implementación particular, se observa una convergencia conceptual en torno a estas obligaciones. Para esta investigación se retoman los términos y las acciones de *mitigación, compensación, integración, regeneración y corrección*.

En el lenguaje técnico muchas veces estos términos se usan de manera indistinta, empero no son equivalentes entre sí. Esta ambigüedad puede derivar en responsabilidades diluidas o mal ejecutadas. Por ello, a continuación, se presentan las siguientes definiciones operativas para distinguir el propósito de las acciones.

- Mitigar: “Moderar, aplacar, disminuir o suavizar algo riguroso o áspero” (Real Academia Española, 2025).

La mitigación hace referencia a la adopción de medidas que buscan *reducir la magnitud, duración o intensidad de un impacto negativo*, propuestas antes de que ocurra. Es una acción *ex ante* que debería exigirse previo a la autorización de la construcción o en las primeras fases y se basa en una evaluación técnica previa al posible daño. Las medidas de mitigación del impacto son las más comunes, ya que se proponen para evitar que el impacto ocurra con la misma intensidad o disminuir las afectaciones al contexto urbano.

Ejemplos de ello se presentan en los IMIV de la Ley de Aportes al Espacio Público que plantean mitigaciones por la congestión de tránsito a través de semáforos, bahías, señalización, etc. También, en el Dictamen de Impacto Único de la Ciudad de México, si un edificio incrementa significativamente la escorrentía superficial se obliga la previsión de sistemas de captación de agua pluvial en el inmueble.

- Compensar: “Dar algo o hacer beneficio a alguien en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado” (Real Academia Española, 2025).

Las medidas compensatorias tienen como objetivo resarcir el daño producido o inevitable que un inmueble causa en el área donde se emplace, ya sea mediante una acción equivalente o una contribución económica o en especie. A diferencia de la mitigación, la compensación acepta que el impacto ocurrirá y busca equilibrarlo. Una medida compensatoria es *ex post* o paralela al impacto y tiene una función reparatoria más no preventiva. Se suele materializar en cesiones de suelo, pago, o construcción de obras comunitarias.

Algunos ejemplos se presentan en la Contribución Compensatoria (Rosario, Argentina) cuando los desarrolladores pagan (o compran) derechos de edificabilidad y, con lo recaudado, se construye obra pública. También, la Ley 20.958 (LAEP) contempla la cesión de suelo o el pago equivalente para la construcción de obras para espacio público.

- Integrar: “Hacer que algo o alguien entre a formar parte de un conjunto” (Diccionario del Español de México, 2025).

Este término se ha utilizado para destacar la relación que existe entre el inmueble y el contexto urbano, considerando la escala, la funcionalidad, la accesibilidad, etc. No se enfoca en impactos negativos *per se*, sino que *trata de evitar disrupciones* espaciales y sociales. Una medida de integración urbana favorece la continuidad urbana (visual, funcional, social), articula el proyecto con infraestructura preexistente y busca mejorar la accesibilidad y permeabilidad urbanas.

Un ejemplo de integración se presenta en el Dictamen de Impacto Único, particularmente en las medidas de integración al entorno urbano. Éstas tratan de que los desarrollos mantengan continuidad peatonal, fachadas activas y aceras accesibles para integrarse al entorno.

- Regenerar: “Poner o ponerse en buen estado algo que se había deteriorado; renovar o renovarse alguna cosa” (Diccionario del Español de México, 2025).

En el contexto del impacto urbano, la regeneración implica mejorar o renovar un entorno urbano deteriorado como parte de una intervención inmobiliaria. Puede incluir mejoras físicas, sociales y ambientales. Por lo general, las medidas de regeneración buscan revertir procesos urbanos y actúan más allá del daño directo de un nuevo proyecto ya que tienen una lógica territorial más amplia y de relocalización.

Ejemplos de medidas regenerativas pueden ser las que contempla la *Cota de Solidaridad* que exige aportes a vivienda social en zonas degradadas como parte del desarrollo inmobiliario. También, los aportes de la LAEP tienen la capacidad de relocalización que bien podrían usarse para obras de regeneración urbana.

- Corregir: “Enmendar lo errado” (Real Academia Española, 2025).

La corrección se refiere a acciones destinadas a enmendar efectos negativos que ya ocurrieron, pero que no fueron previstos o mitigados de forma adecuada. Las medidas correctivas operan *ex post* y suelen detonarse tras quejas ciudadanas o inspecciones técnicas. Implica modificar, eliminar o adaptar elementos construidos y muchas veces forman parte de procesos sancionadores o de supervisión.

Ejemplos de medidas correctivas se presentan en el DIUN cuando las obras construidas en un pasado, buscan reactivar y concluir el trámite. Se contemplan acciones como reubicación de accesos, pagos extemporáneos, obra pública, etc.

Estas categorías representan distintos tipos de intervención, pero también, propongo que deben analizarse como mecanismos con diferentes lógicas de responsabilidad urbana. Es decir, mientras que la *mitigación e integración* responden a una lógica ex ante y adaptativa, la *compensación* y la *corrección* suponen una acción ex post y reparatoria, mientras que la *regeneración* puede cumplir ambas funciones según el contexto de aplicación. Identificarlas de este modo permite entender no solo qué se hace, sino cuándo, por qué y con qué nivel de compromiso institucional.

Asimismo, tal como se lo plantean Vicuña et al. (2020), cuando estas distinciones no están claramente definidas, los instrumentos legales tienden a ser subutilizados. Cada una de estas acciones presenta problemáticas tanto en su concepción como en su aplicación. Las *mitigaciones*, a menudo son superficiales o subestimadas, es decir no hay una relación impacto-mitigación. Se ejecutan medidas genéricas (una lista de opciones), no se llevan a cabo o se aplazan una vez autorizado el proyecto. En cuanto a la *compensación*, se ha visto como una “licencia para impactar” optando por realizar pagos que no siempre se materializan en acciones sustentadas en la planeación urbana; los recursos pueden caer en una falta de transparencia en el uso y destino de los fondos.

En la misma línea, la *integración* puede ser estética más que funcional y, dada la falta de criterios normativos claros, las acciones integradoras se prestan a la discrecionalidad. La *regeneración*, presenta dificultades para coordinar distintas áreas de la planeación (vivienda, espacio público, equipamiento, etc.), así como para evaluar el grado de regeneración real más allá de la estética. Puede prestarse a procesos de desplazamiento. En la *corrección*, por ejemplo, al ser medidas ex post, tienen una menor eficiencia y muchas veces es complicada su fiscalización. Por ello, aclarar el alcance, la lógica y el momento de aplicación de cada medida no es solo un ejercicio técnico, sino una condición para una planificación más justa, coherente y efectiva. La tabla 8 presenta un resumen de las acciones llevadas a cabo en relación al impacto urbano.

Tabla 8. Acciones para el Impacto Urbano

Acción	Objetivo	Momento de aplicación	Lógica de responsabilidad
Mitigación	Reducir o evitar impactos negativos antes de que ocurran	Ex ante	Preventiva / adaptativa
Compensación	Resarcir un daño inevitable o ya producido	Ex post o paralelo	Reparatoria / compensatoria
Integración	Insertar el proyecto armónicamente en su contexto urbano	Ex ante	Adaptativa / contextual
Regeneración	Aprovechar la intervención para mejorar un entorno deteriorado	Ex ante y ex post	Correctiva / estratégica
Corrección	Enmendar efectos negativos ya ocurridos	Ex post	Correctiva / reactiva

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Los grandes desarrollos inmobiliarios

Las últimas décadas del siglo XX marcaron un cambio en la economía mundial a través de la consolidación del modelo neoliberal. Ello fue el resultado de una serie de factores macroeconómicos que produjeron una desaceleración de las economías del Norte Global y la crisis de deuda externa de países del Sur Global. Las imposiciones del llamado Consenso de Washington (1989) en los países latinoamericanos incluyeron modificaciones en la política económica orientadas a la apertura comercial y disciplina macroeconómica (Martínez Rangel & Reyes Garmendia, 2012). Asimismo, se recortaron las funciones Estatales, se aceleró la privatización de empresas, la libre circulación de capitales y mercancías, la desregulación de fondos de pensiones, y la proliferación de instrumentos financieros (Márquez, 2020).

Theodor et al. (2009) refieren que el *neoliberalismo realmente existente* es un proceso dinámico de reestructuración socioespacial, condicionado por los contextos institucionales, políticos y territoriales en los que se implementa. Este nuevo modelo económico trajo

consigo una reformulación en los procesos de producción, circulación y acumulación capitalistas para los cuales las ciudades representan un entorno especialmente propicio. En este marco, las ciudades adquieren un papel central puesto que “se han convertido en blancos geográficos cada vez más importantes, y también en laboratorios institucionales para diversos experimentos de políticas neoliberales” (p. 8).

En el contexto del avance de la globalización y la creciente conexión internacional, Sassen (2005) introduce el término de “ciudad global” el cual subraya, por un lado, la condición geopolítica de las redes mundiales entre ciudades que concentran actividades económicas como servicios especializados, finanzas, multimedia y telecomunicaciones, entre otros. Por otro lado, desde una perspectiva centrada en las áreas urbanas, sostiene que “las ciudades globales alrededor del mundo son el terreno donde múltiples procesos de globalización asumen formas concretas y localizadas [dado que] son, en gran parte, de lo que se trata la globalización” (p. 40). Estos marcos analíticos permiten, entonces, analizar a las ciudades y sus dinámicas como entes dependientes de procesos globales; es decir, las ciudades se presentan como manifestaciones concretas de una serie de fenómenos que trascienden lo local, lo urbano.

La urbanización es, sin duda, una expresión clara del proceso de neoliberalización. En el marco de esta investigación, propongo analizarla a partir de tres dimensiones interrelacionadas: la *planeación estratégica*, la *financiarización*, y los *grandes desarrollos inmobiliarios*. En primer lugar, presento la forma en que el suelo urbano ha sido regulado y gestionado bajo los principios de la planeación estratégica para identificar su papel en la configuración del marco institucional y normativo. Esta base ideológica ha facilitado —de manera legal y deliberada— la reproducción de esta tipología constructiva: los grandes desarrollos inmobiliarios. En segundo lugar, se expone el proceso global de la financiarización que incorpora el capital financiarizado como detonador del desarrollo inmobiliario. En tercer lugar, se profundiza en las materialidades urbanas que son las expresiones concretas del modelo neoliberal en el territorio: los grandes desarrollos inmobiliarios.

La planeación urbana es el proceso decisional llevado a cabo “mediante el desarrollo de visiones, estrategias y planes de carácter espacial y la aplicación de un conjunto de principios

normativos, instrumentos, mecanismos institucionales y de participación y procedimientos reglamentarios” para alcanzar objetivos específicos (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 2). Implica la toma de decisiones y la implementación de instrumentos de política pública en un espacio o territorio determinados.

Históricamente, la planeación urbana ha sido comprensiva o estratégica. La primera entiende la ciudad de forma integral y trata de planear acciones prospectivas a través de un objetivo común y alcanzable (González, 2019). De acuerdo con Tapia (2022) busca el manejo integral y homogéneo del territorio y toma la forma de Planes o Programas aplicados en toda la ciudad. La segunda, afirma Tapia (2022), hace referencia a instrumentos que sirven para dar condiciones y flexibilidad a proyectos de inversión inmobiliaria, así como para movilizar los recursos jurídicos disponibles. Asimismo, “privilegia la intervención puntual como detonante de desarrollo” (González, 2019, p. 47) a través de proyectos específicos en el territorio.

Esta planeación estratégica o por proyectos, comenzó a visibilizarse con mayor frecuencia y a escala global a raíz de la instauración del régimen neoliberalizador. En lo tocante a la actividad gubernamental, autores como Theodore, Peck y Brenner (2009) aseguran que las políticas neoliberales no eliminaron a los gobiernos, “sino que han producido un tipo distinto de Estado, orientado a crear, proteger y expandir el orden de mercado” (p. 6). En la misma línea, Pradilla-Cobos (2009) menciona que el Estado cambió sus funciones de interventor en pro del interés colectivo, a un rol de facilitador y creador de las condiciones necesarias para la libre empresa privada. En otras palabras, la planeación estratégica obligó a que los gobiernos cambiaran tanto su estructura institucional como la manera en que se regulaba la actividad urbanística: su marco normativo y sus instrumentos de política pública.

Por su parte, Harvey (1989) ha denominado a esta forma de gobierno, ejercida para llevar a cabo la planeación estratégica, como “gestión urbana empresarial” o *new urban entrepreneurialism*, que se aprecia a través de tres aspectos fundamentales. El primero son las asociaciones público-privadas, en las cuales, el gobierno intenta atraer fuentes externas de financiamiento o empleo, e inversiones directas. El segundo, es la propia actividad especulativa, tanto en su ejecución como en su diseño y, en muchos casos, el sector público termina por asumir los riesgos mientras que el privado obtiene los beneficios. Y, el tercer aspecto, es que “se enfoca mucho más en la economía política del lugar que en la del

territorio” (p.6), es decir, los gobiernos ya no se preocupan por mejorar el territorio urbano integral, sino que concentran su actividad en ciertos “lugares estratégicos” usados para atraer inversión y generar competitividad.

Asimismo, Harvey (1989) subraya que cuando se analice la gestión urbana empresarial se deben tener en cuenta los cambios tanto en las instituciones urbanas como en los *entornos construidos* en la ciudad. En este contexto, la planeación urbana adquiere un rol central dado que no actúa únicamente como una herramienta técnica para ordenar las ciudades, sino que opera como un mecanismo estratégico que viabiliza la fijación del capital en el territorio. A este proceso, David Harvey (1985) lo denomina el *segundo circuito del capital*: cuando la producción directa de mercancías —el primer circuito del capital— deja de generar márgenes atractivos de ganancia, el capital busca nuevos espacios para su reproducción, encontrándolos en el entorno urbano. Así, la inversión en el espacio construido —vivienda, infraestructura, equipamiento, el desarrollo inmobiliario en general— se convierte en una estrategia para absorber excedentes y sostener la acumulación en contextos de sobreacumulación.

Como segundo punto, señalo que los grandes desarrollos inmobiliarios (GDI) no se podrían llevar a cabo sin el capital financierizado y, sin el afán de abordar el tema de forma extensa, dirijo este análisis a la relación entre el desarrollo inmobiliario y el capital financiero. De forma paralela al proceso de neoliberalización, la economía mundial pasó por grandes transformaciones marcadas por un proceso de acumulación y reproducción del capital a través de las finanzas: compraventa de activos financieros como acciones, bonos y titulizaciones en los mercados bursátiles internacionales. A este proceso se le denomina *financiarización*, caracterizado por “el creciente papel de los motivos financieros, los mercados financieros, los actores financieros y las instituciones financieras en el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales” (Epstein, 2005, p. 5).

De acuerdo con De Mattos (2016), la financiarización se manifiesta en el espacio urbano luego de una sobreacumulación de las capacidades productivas y de las ganancias que no se pueden reinvertir en el mismo proceso productivo y buscan salidas en inversiones especulativas hacia los mercados bursátiles para, posteriormente, invertirlos en la urbanización (el segundo circuito del capital). En esta fase, el mercado financiero se convirtió

en el principal regulador de la dinámica económica y social, que transformó el espacio urbano en un activo financiero (p. 123).

Si bien la relación entre el capital financiero y el desarrollo inmobiliario siempre ha estado presente, en décadas recientes se han manifestado cambios que se observan en las dimensiones edilicias y en la cobertura sistemática a escala internacional al estandarizar tanto sus prácticas como sus productos, sobre todo en las áreas urbanas. Como apunta Márquez (2020) el capital financiero encontró en las grandes metrópolis “un ámbito apropiado para su reproducción, más abierto, flexible y menos regulado que en el pasado” (p. 668).

A todo ello, se suma la incorporación cada vez más dinámica, de instrumentos o herramientas financieras de índole inmobiliario, tan diversas en los modos de operar como en las necesidades del capital. Se han visto promovidas por el gobierno quien ha tenido un papel cada vez más activo en su implementación. Como afirma Delgadillo (2021), “cada vez más países y ciudades han introducido mecanismos para la titulización de diversos ámbitos y segmentos del mercado inmobiliario [puesto que,] aunque el sector inmobiliario sea local, el financiamiento es desproporcionadamente internacional” (p. 11).

A manera de ejemplo, Delgadillo (2021) señala la creación de Fideicomisos de Inversiones en Bienes Raíces (reproducciones del *Real Estate Investment Trust* (REIT) de origen estadounidense) en Brasil con los “Fundos de Inversoes Inmobiliarias” y en España a través de las “Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario”. Particularmente, México introdujo herramientas financieras como las “titulizaciones respaldadas por hipotecas residenciales” o Residential Mortgage-Backed Securitization (RMBS)⁴ en 2003; los Certificados de Capital de Desarrollo (CKDS)⁵ en 2009; y los Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS)⁶ desde 2011, éstos últimos han

⁴ Son un tipo de instrumento que transforma activos líquidos en forma de hipotecas de viviendas en valores negociables, que luego se venden a inversores (Elul, 2005; como se cita en Soederberg, 2015).

⁵ De acuerdo con Delgadillo (2021) “permiten canalizar pensiones de los trabajadores a la inversión en infraestructuras, comunicaciones, minería y desarrollo inmobiliario”

⁶ “Una FIBRA es una entidad legal que integra un paquete de propiedades aportadas o adquiridas [agrupados] en portafolios de inversión sobre los cuales se emiten títulos que se ofertan en la bolsa de valores, denominados Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios (CBIF’s). Los inmuebles que integran los portafolios de FIBRAS no se venden, sino que son puestos en arrendamiento para generar un flujo constante de ingresos” (Gasca Zamora & Castro, 2021).

crecido de manera exponencial al registrar en 2018 un área rentable de 21 millones de metros cuadrados y activos por 491,945 millones de pesos mexicanos (Vázquez, 2018), entre otras.

Apunto entonces, a analizar desde esta perspectiva la materialidad urbana de la neoliberalización, es decir, los *grandes desarrollos inmobiliarios* (GDI). Si bien, la urbanización llevada a cabo en las últimas décadas —que incluye todas las infraestructuras habitables o no— es parte de este proceso, centraré el análisis en aquellos desarrollos inmobiliarios cuyas características se exponen a continuación.

Primeramente, la literatura especializada ha hecho hincapié en los llamados Mega Proyectos Urbanos o Grandes Proyectos Urbanos (GPU) (Carrasco Gallegos, 2017; Díaz Orueta, 2009; Valenzuela, 2007) los cuales, si bien no son el objeto de análisis de esta investigación, resulta fundamental distinguirlos de los *grandes desarrollos inmobiliarios* (GDI) o mega desarrollos inmobiliarios. Los GPU se caracterizan por ser grandes obras a escala urbana, es decir, contemplan —aunque de manera tangencial— una lógica urbanística. Este tipo de urbanización se ve impulsada activamente por el gobierno, ya sea por gobiernos locales o incluso nacionales. Persiguen la dotación de infraestructura y embellecimiento del paisaje urbano. En el discurso político también contienen una lógica de crecimiento económico o desarrollo social.

En esta línea, Cuenya (2009) señala que los grandes proyectos urbanos tienen 4 características principales: 1) la captación de plusvalía en áreas degradadas de localización central, 2) el manejo del suelo —relotificación, comercialización y gestión— con un nuevo régimen de usos, 3) requieren de asociaciones o negociaciones entre aquellos que generan las plusvalías (gobiernos y desarrolladores) y el propietario del suelo, y 4) el cambio en la morfología del lugar, una vez se termine la obra.

Como ejemplo de estos GPU se integran aquellas obras de regeneración urbana en espacios públicos, sistemas de transporte público, grandes equipamientos urbanos, infraestructuras para la comunicación y el transporte, etc. Por ejemplo, Godínez (2023) señala que, dentro de los principales megaproyectos urbanos en la Ciudad de México de las últimas dos décadas se encuentran: el programa de rescate al centro histórico, la construcción del puente de los poetas en Santa Fe, el sistema de transporte Metrobús, la Súper-vía poniente, la línea 12 del STC Metro, la promoción de la zona industrial Vallejo, entre otros.

Ahora bien, las materialidades urbanas que atañen a esta investigación se distancian de este tipo de proyectos dado que concentran una lógica y características edilicias particulares. Godínez (2023) propone analizar los grandes desarrollos inmobiliarios como una “segunda etapa” de los grandes proyectos urbanos en tanto que los primeros, asegura la autora, se deslindaron de responsabilidades sociales, priorizaron el esquema financiero apoyado por las nuevas políticas urbanas y dieron como resultado un auge inmobiliario sin precedentes.

Para De Mattos (2002), los grandes desarrollos inmobiliarios son *artefactos arquitectónicos de la globalización* que “están destinados a acoger y servir de soporte a actividades y a empresas globales [y que] han contribuido a impulsar una singular modificación de la imagen y el paisaje urbanos”. Tales edificaciones, se han convertido en “íconos de la fase modernizadora” ya que cada vez más se imponen como referentes de las ciudades. El autor también señala que otra de sus características es que están vinculados a grandes firmas arquitectónicas o a arquitectos globalizados de prestigio mundial.

A este respecto, Valenzuela (2013) propone ampliar su concepción y denominarlos “dispositivos de la globalización” para enfatizar la dimensión dinámica que poseen para producir una acción previa al integrarse a una red global: llevar a efecto el proyecto neoliberal. Una de las características de estos dispositivos es que su diseño arquitectónico “solo responde a las necesidades de un sector particular de la población, dejando fuera a los que no están directamente involucrados, y desvinculándose de la ciudad” (p. 105).

A su vez, Márquez (2020) destaca la verticalidad como una de las características más significativas de los GDI. La construcción en altura permite multiplicar el espacio edificable en terrenos de dimensiones limitadas, lo que incrementa la rentabilidad del suelo y eleva la sobreganancia (Jaramillo, 2008). Este modelo ha sido posible gracias al uso de técnicas constructivas más sofisticadas y al creciente respaldo del capital financiero, lo cual ha permitido asumir los altos costos asociados a la edificación vertical. Como resultado, se han desarrollado inmuebles de alta densidad que concentran un número cada vez mayor de residentes en un mismo espacio de suelo urbanizado.

En lo tocante a los usos de suelo que incorporan los GDI, en su mayoría se centran en oficinas corporativas (especialmente de empresas transnacionales), hoteles de lujo, centros comerciales y vivienda residencial de lujo. Asimismo, se enfocan en dotar a los espacios de

un sinfín de amenidades (gimnasios, *rooftop*, alberca, salones multiusos, áreas infantiles, etc.) que, a su vez, hacen incrementar su valor. Márquez (2020) agrega que

“la concentración y diversificación de usos en los desarrollos mixtos les permite a los inversionistas captar significativamente rentas del suelo de localización y monopolio acumuladas, y al término de la construcción, obtener rentabilidades futuras al comercializar, rentar, operar y/o administrar estos inmuebles multifuncionales convirtiéndolos en un negocio muy redituable” (p. 674).

Los GDI también se caracterizan por concentrar actividades económicas terciarias, así como viviendas residenciales de alta renta. De acuerdo con Márquez (2016) los grandes desarrollos inmobiliarios son edificios mixtos —viviendas de lujo, comercio, oficinas y hotelería— que impulsa la terciarización y que, dado el elevado precio del suelo, se dirige a sectores de altos ingresos. Pradilla Cobos et al. (2008) refieren que este tipo de inmuebles se han consolidado en los llamados corredores urbanos de especialización terciaria como Avenida Paseo de la Reforma, Avenida Insurgentes y Periférico Sur, en el caso de la Ciudad de México.

Si bien inmuebles con estas características existen en todas las ciudades, los “mega desarrollos inmobiliarios” son el epítome de las materialidades del neoliberalismo. Por ejemplo, en ciudades como Bogotá, se emplaza el *Downtown Bacatá* compuesto por dos torres (de 216 y 167 metros de altura) y las *Torres Atrio* de 200 metros de altura; en São Paulo se ubican las *Torres Brooklin* de 230 metros de altura. Por su parte, en Santiago de Chile, sobre sale del continuo edilicio la *Gran Torre Santiago* del *Costanera Center* (con 300 metros de altura); en Buenos Aires, la *Torre Alvear* (de 235 metros de altura) se suma al conjunto inmobiliario de Puerto Madero; y en la Ciudad de México, la aún problemática *Torre Mítikah* de 265 metros de altura.

En suma, estos inmuebles presentan las siguientes características distintivas: incorporan usos mixtos que combinan actividades terciarias con vivienda residencial de lujo —en muchos casos adquirida con fines especulativos—; destacan por su inminente verticalidad, posible gracias al uso de tecnologías constructivas modernas; la incorporación de capitales financieros que buscan una constante revalorización del inmueble como activo en los mercados bursátiles; su diseño estuvo a cargo de firmas y arquitectos reconocidos a escala global, y suelen convertirse en hitos urbanos e incluso en “íconos” de las ciudades.

No obstante, estas características no son exclusivas de los mega desarrollos inmobiliarios previamente mencionados, ya que también pueden manifestarse en edificaciones de menor escala —por ejemplo, aquellas de 20 mil metros cuadrados o cinco niveles de altura— que comparten un mismo propósito: la reproducción del capital mediante la especulación. En este sentido, propongo considerar como *grandes desarrollos inmobiliarios* a aquellos inmuebles que reúnen las características descritas, independientemente de sus dimensiones “mega”. Así, más que entenderlos únicamente como construcciones físicas, es necesario reconocerlos como expresiones materiales de lógicas financiarizadas y neoliberales, que reflejan y reproducen la lógica imperante del capital.

Finalmente, aunque existe cierto consenso, la categorización de un gran desarrollo inmobiliario depende de la normativa aplicable en el sitio, y puede ser definida a través de criterios como los metros cuadrados totales de edificación, densidad (superficie de suelo construida y población residente o usuaria), dimensión del terreno, así como la altura total. Por ejemplo, la Unión Europea permite a cada país miembro establecer sus propios criterios para la clasificación de estos inmuebles y no especifica un límite uniforme; sin embargo, la Directiva 2011/92/EU plantea considerar aspectos como el destino del desarrollo, sus dimensiones, la localización y el posible impacto (Directive 2011/92/EU. On the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, 2011)⁷.

En los Estados Unidos, las definiciones varían según las leyes estatales. Por ejemplo, en New York, el *NYC Building Code* establece la categoría de *major building* a aquellos inmuebles que tienen una huella de al menos 100,000 ft² (9,290 m²), independientemente de su altura. También, considera el *large-scale residential development* con al menos 3 edificios y un área mínima de 1.5 acres (6,070 m²) (New York City Construction Codes: Building Code, 2022). A su vez, en el estado de California, el *California Environmental Quality Act* (CEQA) no define formalmente un “gran desarrollo”; sin embargo, en ciudades como San Francisco o Los Ángeles, cualquier desarrollo por encima de 10,000 ft² (9,290 m²), o con más de 10 viviendas, o que genere impactos significativos, es considerado de gran escala a efectos regulatorios (List of CEQA exemption types, 2000).

⁷ La Directiva 2011/92/EU es una regulación europea para evaluaciones ambientales, sin embargo, aporta elementos empíricos para la categorización de gran desarrollo inmobiliario.

En América Latina, la definición de gran desarrollo inmobiliario no es explícita y varía según la legislación de cada territorio. São Paulo considera en su *Plano Diretor Estratégico* que todo proyecto con más de 20,000 m² debe destinar el 10% para vivienda social (Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2014). También, el Informe de Impacto de Vecindad (*Relatório de Impacto de Vizinhança* (RIVI)) debe ser presentado por los proyectos “generadores de impacto” considerados así cuando tienen más de 600 estacionamientos o más de 40,000 m² de área total (Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança - EIV/RIVI, 2011). En Perú, de acuerdo con el Reglamento Nacional de Edificaciones, los GDI se podrían diferenciar dado el uso de suelo, aunque resalta el umbral de 5,000 m² de área útil para edificios corporativos o de oficinas (Reglamento Nacional de Edificaciones, 2006)⁸.

En Buenos Aires, los grandes desarrollos inmobiliarios pueden clasificarse en función de su altura, conforme a lo establecido por el Código Urbanístico. Este define distintas Unidades de Sustentabilidad de Altura (USA): las USA Alta permiten construcciones de hasta 22.8 metros, las USA Media hasta 16.5 metros, y las USA Baja 1 y 2 hasta 9.0 y 11.2 metros, respectivamente. Además, en determinados corredores y avenidas, se admite el uso de la Capacidad Constructiva Adicional (CCA), que habilita una altura máxima de hasta 68 metros, siempre que se cumplan ciertos requisitos urbanísticos (Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018).

Las diferencias observadas en la categorización y regulación de los grandes desarrollos inmobiliarios en cada territorio evidencian los retos que enfrenta la acción pública para normar su impacto urbano. Establecer criterios claros para caracterizar y jerarquizar este tipo de desarrollos es un primer paso hacia su regulación efectiva. Dadas sus dimensiones físicas y su intensidad de uso, los GDI producen impactos significativamente mayores que otras construcciones, por lo que requieren instrumentos normativos específicos y con un sustento legislativo sólido. Una regulación diferenciada y técnicamente sustentada permite mitigar adecuadamente sus efectos e integrarlos a la ciudad.

⁸ Según el artículo 8, los proyectos de edificios corporativos o de oficinas independientes con más de 5,000 m² de área útil deberán contar con un estudio de impacto vial (Reglamento Nacional de Edificaciones, 2006).

Capítulo 3. El Dictamen de Impacto Único de la Ciudad de México

“What moves us, reasonably enough, is not the realization that the world falls short of being completely just—which few of us expect—but that there are clearly remediable injustices around us which we want to eliminate”

(Sen, 2009, p. vii)

Este capítulo presenta el primer instrumento analizado en esta investigación: el Dictamen de Impacto Único (DIUN) de la Ciudad de México. Busca acentuar la acción pública llevada a cabo a lo largo del proceso administrativo del instrumento. En el apartado 3.1. se expone el régimen jurídico de la Ciudad de México y el marco normativo para el Dictamen. El apartado 3.2. desarrolla el análisis de política pública del DIUN subrayando la acción pública en torno al instrumento presentada en el subapartado 3.2.1. La última sección está dedicada al análisis de las Medidas de Integración Urbanas (MIU) y sus procesos definitorios.

3.1. La distribución política-jurídica en la Ciudad de México

El territorio de la Ciudad de México lo componen 149,459.3 hectáreas. Para 2020, la superficie del suelo urbano ocupaba el 42% del territorio, el suelo de conservación constituía el 38% y el 20% restante lo ocupaba el suelo rural (Instituto de planeación democrática y prospectiva, s. f.). En esta demarcación residen más de 9 millones de habitantes (21 millones en su área metropolitana) distribuidos en sus 16 alcaldías.

La Ciudad de México es una de las treinta y dos entidades federativas que conforman la República Mexicana. Al ser una república federal, cada una de estas demarcaciones posee autonomía política, administrativa y fiscal. Sin embargo, la Ciudad de México posee un estatus jurídico particular, resultado de su doble carácter como entidad federativa y la capital nacional —sede de los Poderes de la Unión—. Esta configuración híbrida está regulada en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que la reconoce como una entidad federativa, dotada de autonomía en su régimen interior, así como en su organización política y administrativa. También, este artículo establece su división territorial en alcaldías, que son órganos político-administrativos sin plena autonomía y reguladas en la Constitución Política de la Ciudad de México.

A partir de la reforma constitucional de 2016, se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) la cual establece el marco jurídico, político y administrativo que rige a la capital del país y que incluye, además, una serie de derechos y garantías para los ciudadanos. Particularmente, se hace explícita la distribución de competencias entre órganos como el Gobierno de la Ciudad de México —y sus dependencias—, las alcaldías y el Congreso local.

Los municipios en México gozan de autonomía constitucional para gobernar, administrar recursos y emitir sus propios reglamentos (definidos jurídicamente en el artículo 115 de la CPEUM), es decir son órganos de gobierno autónomo dentro de los estados. Por el contrario, las alcaldías tienen una autonomía administrativa limitada pues sus decisiones están sujetas al marco legal y presupuestal del Congreso local y de la Jefatura de Gobierno. Mientras que las alcaldías no tienen facultades tributarias propias dado que su presupuesto es asignado anualmente por el Congreso local, los municipios sí están facultados para recaudar impuestos y derechos propios (como el predial, licencias, etc.); administrar su propio presupuesto y además pueden celebrar convenios con otros órdenes de gobierno. Asimismo, los municipios están gobernados por un ayuntamiento encabezado por un presidente municipal. Las alcaldías, en cambio, lo son por un alcalde o alcaldesa y no cuentan con Cabildo sino con un Concejo consultivo. Las atribuciones de las alcaldías están definidas en el artículo 53 de la CPCDMX.

Por otro lado, el Congreso de la Ciudad de México es el órgano legislativo y está regulado en el artículo 29 de la CPCDMX. Desde su antecesora —la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, antes de la reforma de 2016—, el Congreso continúa siendo un actor relevante dada la concentración excesiva de atribuciones urbanísticas (González, 2019), pues en sus manos está la aprobación y modificación tanto de las leyes locales en materia, como de los Programas de Desarrollo Urbano en sus diferentes escalas. Es decir, un órgano de naturaleza legislativa puede modificar “a lo que en su origen es un instrumento fundamentalmente técnico” (p. 74).

En lo tocante al gobierno central, el artículo 32 de la CPCDMX define que la titularidad del poder ejecutivo será la Jefatura de gobierno, quien tiene a cargo la administración de la Ciudad. También, el artículo 33 establece que tal administración será centralizada

(Secretarías, Consejería jurídica, Órganos desconcentrados) y paraestatal (empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos). Las Secretarías encargadas del proceso del Dictamen de Impacto Urbano forman parte de la administración centralizada.

3.1.1. El marco normativo

La Ciudad de México se ha caracterizado por una tensión entre los dos estilos de planeación revisados en el capítulo anterior: la comprensiva y la estratégica (González, 2019). La planeación comprensiva se pudo observar a partir de 1976 como resultado de la primera Ley General de Asentamientos Humanos. En la Ciudad de México se presentó un esquema de dos niveles de planeación: el de la Ciudad, que establecía estrategias generales; y el de las Delegaciones (hoy alcaldías) que regulaba los usos de suelo.

A partir de la década de los 80's, comenzó una tendencia a la planeación estratégica a través de grandes proyectos urbanos o intervenciones urbanísticas. Este modelo se puede observar hasta el día de hoy en el mejoramiento de infraestructuras de transporte, reutilización de áreas y predios industriales, parques urbanos y metropolitanos, nuevas zonas turísticas, nuevos distritos de negocios, recuperación de centros históricos, entre otros (González, 2019). Para ello, la Ciudad de México ha priorizado el diseño e implementación de instrumentos, tanto de planeación como de financiamiento, para llevar a cabo los grandes proyectos urbanos.

González (2019) asegura que el esquema jurídico-urbanístico en la Ciudad de México se compone de dos grupos de normas: las de carácter general y las reglas particulares. En el primer grupo se ubican todas aquellas que tratan de definir el contenido y alcance de los instrumentos como lo son la ley de desarrollo urbano, su reglamento y las normas generales de ordenación.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)⁹ es la ley mexicana rectora en materia de política urbanística. De ella se desprenden las leyes estatales en materia y, para el caso de la Ciudad de México, ésta cuenta con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), ahora Ciudad de México, vigente desde 2010. La LDUDF tiene como principios generales “planear el desarrollo

⁹ Establece las bases para la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en México, con el fin de garantizar un desarrollo equilibrado, el acceso equitativo al suelo, la vivienda adecuada, y la protección del medio ambiente, en concordancia con los derechos humanos y los objetivos de desarrollo sostenible

urbano...de la Ciudad de México mediante el ejercicio de los derechos de los habitantes...al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la imagen urbana” (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010).

Esta Ley destaca la función del desarrollo sustentable de la propiedad del suelo; la participación y concertación con los sectores público, social y privado; la certidumbre al tráfico inmobiliario y sistemas de tributación inmobiliaria; entre otros. Asimismo, establece las competencias de las autoridades en materia de desarrollo urbano distribuidas al Congreso, a la jefatura de gobierno, a las alcaldías, la procuraduría ambiental y del ordenamiento territorial (PAOT), así como a la Secretaría de planeación, ordenamiento territorial y coordinación metropolitana (SPOTMET).

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, vigente desde 2018, tiene como propósito central operacionalizar la Ley al establecer los procedimientos técnicos y administrativos necesarios para su aplicación efectiva. En este sentido, funciona como un puente normativo entre el marco legal y su ejecución en el territorio, al detallar los lineamientos, competencias institucionales y mecanismos de gestión urbana.

Otra particularidad del marco normativo de la Ciudad de México son las Normas Generales de Ordenación: disposiciones técnico-normativas que establecen los criterios básicos y obligatorios para el uso, ocupación y transformación del suelo en toda la ciudad. Definen principios y lineamientos que deben seguir todos los programas, proyectos, planes y autorizaciones, especialmente en lo respecta al uso de suelo, intensidad de ocupación, movilidad, infraestructura, entre otras. Para autores como González (2019), las Normas Generales de Ordenación constituyen una técnica legislativa anómala que representa una de las expresiones más evidentes de la concentración de funciones urbanísticas al Congreso. Actualmente existen 29 Normas Generales de Ordenación, de las cuales, por su relevancia para esta investigación, se detallan las Normas 10 y 26.

La norma 10 establece parámetros específicos en materia de alturas máximas, áreas libres y estacionamiento para predios con una superficie mínima de 1,000 m² y aquellos ubicados en vialidades determinadas en el Programa delegacional de desarrollo urbano. Determina el

número máximo de niveles, establece áreas libres obligatorias del 30% al 50% y un incremento de estacionamientos mínimo del 20% (Norma general de ordenación 10, 2005). Los predios en los cuales aplique esta Norma General, deberán presentar Dictamen de Impacto Urbano.

La Norma 26 tiene como fin el facilitar la construcción de vivienda de interés social, popular y sustentable¹⁰ en suelo urbano. Actualmente se aplica exclusivamente a proyectos de vivienda promovidos por el Instituto de la Vivienda de la CDMX (INVI) o Servicios Metropolitanos (SERVIMET)¹¹. Según la zona, permite incrementar niveles constructivos respecto de la zonificación normativa, obliga a incorporar medidas técnicas como ahorro de agua, de energía, área libre mínima, etc. Establece también límites en el tamaño máximo de vivienda (65%) cajones de estacionamiento (30–60 % extra) y el precio de venta (Norma de ordenación número 26, 2021). Es una de las pocas herramientas que incentivan la vivienda de interés social, popular y sustentable en la Ciudad, y para la cual, se toman consideraciones particulares en el proceso del Dictamen de Impacto Urbano.

En el segundo grupo, el de las reglas particulares, se incluyen los denominados *instrumentos de planeación urbana*. Se enlistan a continuación los instrumentos más relevantes y vigentes en la Ciudad de México, mismos que se establecen en la Ley:

- El *Programa General de Desarrollo Urbano* (PGDU) del año 2003
- 16 *Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano* (PDDU) que fueron generados de 1997 a 2011 (no están actualizados, pero continúan vigentes)
- 46 *Programas Parciales de Desarrollo Urbano* (PPDU) dentro de 11 alcaldías, mismos que operan a partir de las 29 Normas Generales de Ordenación.

¹⁰ La Vivienda de interés social es aquella cuyo precio máximo de venta es de 6,000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente. La Vivienda de interés popular tiene un precio de venta al público de 6,000 a 10,800 veces el valor diario de la UMA. La Vivienda sustentable tiene un precio de venta al público de 10,800 a 17,314 veces el valor diario de la UMA (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010).

¹¹ En 2013 se canceló el carácter general de la Norma 26 debido a que presentó, al menos, dos grandes problemas: “1) a través de los propios contratos de obra se hacían dos viviendas al precio de la norma, para luego juntarse y venderse como una sola, y 2) cuando un desarrollador compraba al precio de la norma y otro la revendía hasta por cinco veces más” (González, 2019, p. 70). Es decir, el propósito que pretendía la Norma se malversó por los huecos legales que había para su implementación, dejando a la ciudad sin una oferta de vivienda de interés social.

- 142 *Polígonos de Actuación* dictaminados por la SEDUVI generados entre 2017 y 2018.
- 7 *Sistemas de Actuación por Cooperación* (SAC): Granadas, Doctores, La Mexicana, Distrito San Pablo, Tacubaya, Alameda Reforma y Tarango, que en conjunto suman más de 1,500 hectáreas (Instituto de planeación democrática y prospectiva, s. f.)
- Se incluye en esta lista el *Sistema de transferencia de potencialidades de construcción*.

Finalmente, la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana (SPOTMET) —antes Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)—¹² es parte de la administración pública centralizada que, junto con las otras diecisiete secretarías y la consejería jurídica, conforman el gobierno de la Ciudad de México. La SPOTMET es la dependencia que se encarga de diseñar, coordinar y aplicar la planeación urbana, misma que incluye la “orientación de su crecimiento, recuperación de espacios públicos, reactivación de zonas en desuso, protección y conservación del paisaje urbano y promoción de la construcción de vivienda social autosustentable”. Algunos de los objetivos que tiene la dependencia son: contribuir al diseño de una política pública de cohesión territorial, contar con procesos de innovación de los instrumentos de planeación, administración y financiamiento, generar información territorial y urbana, promover la ejecución de acciones interinstitucionales tendientes al ordenamiento territorial urbano y metropolitano, así como contar con una política de suelo y fomento de la vivienda social, segura y sostenible (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2025).

La Ley establece en su artículo 7 las atribuciones de la Secretaría, de las cuales resaltan:

- Realizar con el apoyo de las Delegaciones, los estudios para la elaboración de los proyectos de Programas y de sus modificaciones
- Promover con el apoyo de las Delegaciones la participación ciudadana, mediante consulta pública, en la elaboración y modificación de los Programas

¹² A partir de la administración 2024-2030, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda cambió de nombre a Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana (SPOTMET o METRÓPOLIS), se reformó su estructura y sus atribuciones. En esta investigación, se usará el nombre actual: SPOTMET. Sin embargo, cabe señalar que la mayoría de bibliografía, normativa vigente y material empírico obtenido de las entrevistas se refieren a la Secretaría como SEDUVI.

- Revisar los proyectos de Programas Delegacionales y de los Programas Parciales
- Autorizar las transferencias de potencialidad entre inmuebles,
- Integrar y operar el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano
- Autorizar la Construcción de Vivienda de Interés Social y Popular
- Emitir opiniones técnicas o dictámenes en materia
- Elaborar y actualizar los planos de alineamiento y derechos de vía, en coordinación con la Secretaría de Transportes y Vialidad (ahora Secretaría de Movilidad-SEMOVI)
- Recibir y registrar las manifestaciones de polígonos de actuación
- Ordenar y realizar visitas de verificación, así como calificar las actas correspondientes, en obras que requieran *dictamen de impacto urbano*
- Emitir opinión respecto de la procedencia de las solicitudes de fusión, subdivisión o relotificación
- Promover, dictaminar y coordinar los sistemas de actuación, privada, social y por cooperación

3.2. El Dictamen de Impacto Único (DIUN)

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece que, para poder llevar a cabo un proyecto de desarrollo inmobiliario, las personas interesadas deben contar con la autorización, la licencia o el registro de manifestación de construcción emitida por la SPOTMET. Además, el Reglamento establece que, para su emisión, debe aprobarse el Dictamen de Impacto Urbano Ambiental para los proyectos de vivienda con más de 10,000 m² o mixtos con más de 5,000 m². Específicamente, el Dictamen

“tiene por objeto evaluar y dictaminar las posibles influencias o alteraciones causadas al entorno urbano o urbano ambiental por algún proyecto público o privado en el área donde se pretenda realizar, con el fin de establecer las medidas adecuadas para la prevención” (Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2018).

El documento debe contar con un análisis de la normatividad vigente aplicable en el predio y su entorno urbano; identificación de equipamientos urbanos y espacios abiertos; un estudio de movilidad en la zona; el estudio de riesgo y vulnerabilidad en materia de protección civil; el estudio hidráulico de la zona (necesidades hidráulicas, aguas residuales y pluviales); el

anteproyecto arquitectónico (con CUS y COS); un reporte fotográfico; y las propuestas de acciones para las Medidas de Integración Urbanas (MIU) —éstas últimas analizadas en el siguiente apartado—.

El instrumento se estableció en la Ley de 2010 y se reglamentó ocho años más tarde. Operó de manera precaria y no producía los efectos esperados puesto que se presentaron una serie de acciones de discrecionalidad dada la falta de reglamentación. Al no contar con el Reglamento, que también regula al Dictamen y a las instancias encargadas del proceso, se presentaba una laguna jurídica para su elaboración e implementación. La discrecionalidad se observó tanto en el proceso administrativo, como en el establecimiento de las Medidas efectuado por las dependencias.

La discrecionalidad es un concepto que posee varias acepciones y es utilizado tanto en el campo del derecho como de la administración pública. En este caso concreto se habla de la discrecionalidad administrativa que, de acuerdo con Marín (2007) es el margen de relativa libertad decisional que el ordenamiento jurídico confiere a la administración para apreciar o integrar el interés público en el caso concreto. Este margen de libertad se realiza dentro de los límites que la ley establece y permite a los funcionarios adaptar la aplicación de la norma a las circunstancias concretas de cada caso.

Otro problema identificado fue la falta de coordinación entre las dependencias del gobierno de la Ciudad de México. Para llevar a cabo el Dictamen, cada una de las dependencias deben emitir una opinión acerca del proyecto inmobiliario y de las Medidas de Mitigación que se deberían ejecutar. No obstante, y aun cuando el Reglamento establecía los plazos a los cuales las dependencias debían ajustarse para emitir tales opiniones, no había una coordinación entre éstas y cada una realizaba la dictaminación al tiempo que “podía” hacerla, lo que ocasionaba un atraso en los tiempos de emisión del Dictamen. A esto se suma el carácter inconexo del instrumento y en el cual una dependencia no conocía las Medidas de Mitigación que otra le había asignado al desarrollador inmobiliario. Es decir, cada dependencia actuaba bajo sus tiempos y sus necesidades.

Lascoumes y Le Galès (2014) señalan que, históricamente, la implementación de las políticas públicas ha presentado “fracasos”, mismos que pueden ser interpretados de acuerdo con tres perspectivas: la ineffectividad, la ineficacia y la ineficiencia. Bajo este marco analítico, este

instrumento —el Dictamen de Impacto Urbano— presentó un fallo de *inefectividad* que ocurre cuando “las acciones de aplicación concreta no intervienen o son parciales [como lo son] la ausencia de decretos [y] disposiciones legislativas” (p. 35) que busquen castigar a quienes las incumplan. En este caso, hubo disposiciones legales que tardaron en emitirse (el Reglamento) y otras que nunca se llevaron a cabo: los castigos o penas para los desarrolladores que incumplan con el Dictamen y sus mitigaciones, los procedimientos administrativos de las dependencias y, un respaldo técnico-jurídico para el establecimiento de las propias Medidas de Mitigación.

Asimismo, la implementación del Dictamen presentó una *ineficacia* que se da cuando hay “debilidad de los resultados obtenidos...[o] los efectos esperados no aparecen” (p. 36). Ello se observa, sobre todo, en el seguimiento a las Medidas para la mitigación del impacto urbano. Los desarrollos inmobiliarios, en el mejor de los casos, comenzaban el proceso, pero no lo concluían, dejando incompletas las MIU; lo que se traduce en que el Impacto urbano no se estaba mitigando. Es en este escenario, que el Dictamen de Impacto Único se presentó como la propuesta para solucionar algunos de estos problemas identificados.

3.2.1. Más allá del texto normativo: la acción pública del DIUN

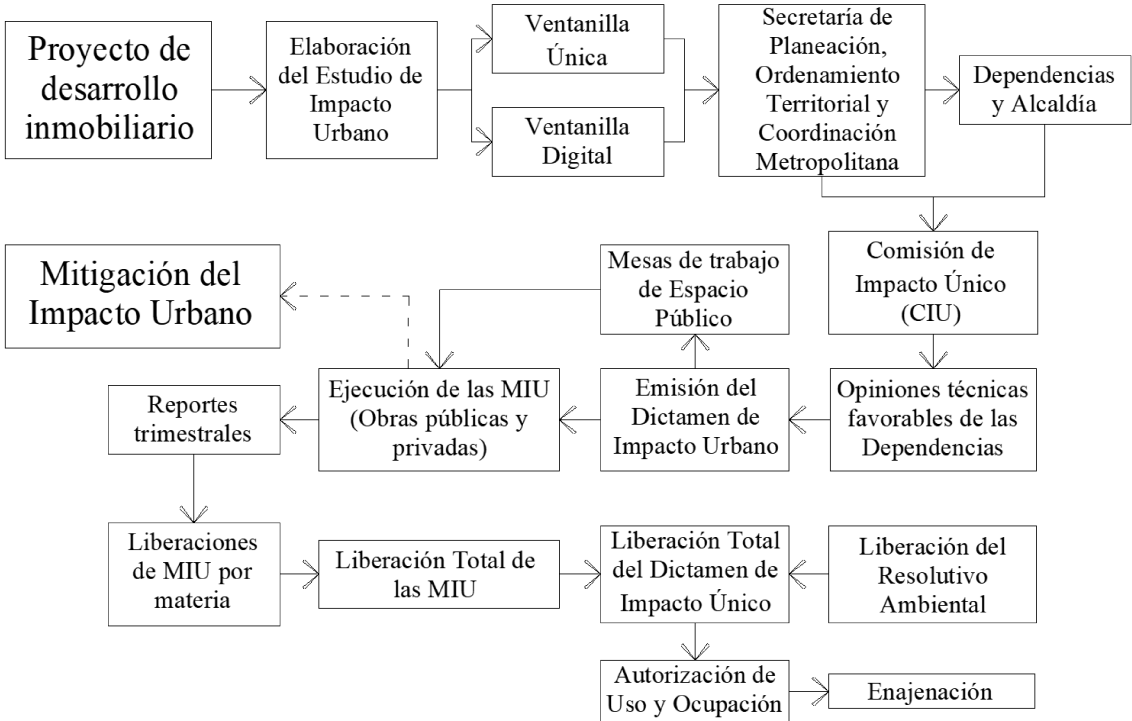
La pandemia por COVID-19 —iniciada formalmente por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020— debilitó fuertemente todas las áreas de la economía tanto mundial como nacional y local con el cese completo de actividades productivas, comerciales y de servicios. La industria de la construcción fue una de las más afectadas. En México, y de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 2020, el PIB de la industria de la construcción disminuyó 17.7% respecto del año anterior (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2023). También, INEGI estimó que, a diciembre de 2021, el valor de la producción generado por las empresas constructoras descendió 1.8% en términos reales respecto del 2019 (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2022). En la misma línea, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) reportó que para el primer bimestre de 2020, se presentó una contracción del 8.6% en este sector (Hernández, 2020).

Ante este panorama y tomando en consideración los problemas que el Dictamen presentaba, el 22 de marzo de 2022 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la creación

del *Dictamen de Impacto Único*. Este instrumento fue una propuesta innovadora que tuvo como principales objetivos la aceleración de los trámites correspondientes para la reactivación económica en el área de la construcción, así como resolver los principales problemas de coordinación entre los actores. Para ello, la publicación de la Gaceta contempla dos grandes modificaciones en su implementación: la creación de la ventanilla única y digital, y la creación de la Comisión de Impacto Único (CIU).

El Dictamen de Impacto Único (DIUN) busca unir los impactos urbanos —facultad de la SPOTMET— y los impactos ambientales —facultad de la SEDEMA— en un mismo proceso administrativo y coordinado, con el objetivo de que se emita una sola autorización. Sin embargo, dados los objetivos de esta investigación, si bien se presenta la mitigación en medio ambiente, el proceso para la emisión del Resolutivo Ambiental no se desarrolla a profundidad. A partir de este punto, cuando se trate del Dictamen de Impacto Único, se hace referencia específica a su componente del impacto urbano. La ilustración 2 muestra el proceso administrativo del Dictamen de Impacto Único, mismo que se explica a detalle en el siguiente apartado.

Ilustración 2. Proceso del Dictamen de Impacto Único



1) El Dictamen de Impacto Único

Primeramente, se estableció un nuevo procedimiento para la presentación de los Estudios de impacto urbano y ambiental, con el objetivo de “integrar los diferentes procesos de evaluación de cada materia en un solo expediente digital, así como la emisión simultánea de los dictámenes de impacto urbano y autorizaciones de impacto ambiental” (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2022). En palabras de los funcionarios entrevistados, “el llamado *Dictamen Único* se compone del Resolutivo Ambiental y del Dictamen de Impacto Urbano, a fin de que ambos se emitan al mismo tiempo”.

El Dictamen de Impacto Único busca la coordinación entre las dependencias encargadas de su evaluación, pero también, un seguimiento constante para la realización de las mitigaciones de impacto urbano. Según la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, se requerirá Dictamen de Impacto Urbano en los casos:

- I. Proyectos de vivienda con más de 10,000 metros cuadrados de construcción, considerando los destinados a la vivienda de interés social, popular o desarrollada en el marco de programas del Gobierno Federal o del Gobierno local, con comercio o servicios de bajo impacto incluidos en el registro de manifestación tipo C;
- II. Proyectos de oficinas, comercios, servicios, industria, equipamiento o cualquier uso distinto al habitacional con más de 5,000 metros cuadrados de construcción;
- III. Proyectos de usos mixtos (habitacional, comercio, servicios o equipamiento) con más de 5,000 metros cuadrados de construcción, con excepción de los destinados a la vivienda de interés social, popular o desarrollada en el marco de programas del Gobierno Federal o del Gobierno local con comercio o servicios de bajo impacto, incluidos en el registro de manifestación tipo B;
- IV. Proyectos donde aplique la Norma de Ordenación General número 10 (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2022).

El proceso del Dictamen de Impacto Único comienza con la elaboración del Estudio de Impacto Urbano, un documento técnico y normativo que debe realizar el promovente cuando su obra nueva o ampliación tiene las características presentadas previamente. El Estudio evalúa las posibles afectaciones en el contexto urbano inmediato y por las cuales, se deben llevar a cabo ciertas acciones para su mitigación. De acuerdo con funcionarios, “el Estudio de Impacto Urbano, es un análisis técnico de las alteraciones que causa un proyecto de obra nueva o modificación en su entorno. Trata de ver cuál es el impacto y cómo mitigarlo a través de las Medidas de Integración Urbanas”.

El tiempo estimado para la elaboración del Estudio de Impacto Urbano es variable según la magnitud del proyecto. De acuerdo con las entrevistas realizadas tanto a PDU como a desarrolladores inmobiliarios, los plazos reportados oscilan entre tres y seis semanas, aunque algunos mencionaron tiempos de hasta dos meses. Para su elaboración, el PDU trabaja con un equipo multidisciplinario de especialistas, que incluye arquitectos proyectistas, ingenieros en tránsito, urbanistas, biólogos, entre otros perfiles técnicos. No obstante, desde la perspectiva de los desarrolladores, el contenido del Estudio resulta subjetivo, lo que se presta a prácticas discrecionales o incluso abusos de autoridad. Como alternativa para reducir la ambigüedad y fortalecer la certeza jurídica, mencionaron que sería prudente definir un índice de contenidos obligatorio, el cual podría ser “legalizado en la Gaceta” para establecer lineamientos claros y de cumplimiento obligatorio.

El Estudio es elaborado por el Perito en Desarrollo Urbano (PDU), un “auxiliar de la administración pública” quien es el o la responsable de vigilar el cumplimiento de la Ley, el Reglamento y otros Programas. Debe otorgar su responsiva para el estudio y solicitud del informe preliminar, así como del dictamen de impacto urbano o impacto urbano ambiental. Su participación es fundamental, ya que en esta figura recae tanto la evaluación técnica del impacto de la obra en el contexto urbano, como la propuesta de las Medidas de Mitigación, Compensación e Integración, su ejecución y finalización.

El PDU desempeña una función dual —técnica y administrativa—, ya que, aunque es contratado directamente por el desarrollador, debe actuar y responder ante el gobierno de la Ciudad. De acuerdo con las entrevistas, los propios PDU se reconocen como “intermediarios” en el proceso del Dictamen, dado que, como señalan, “nos acredita la SEDUVI, pero nos

paga el desarrollador”. Esta doble dependencia posiciona al PDU en un rol complejo, en el que debe equilibrar intereses públicos y privados. Una de las expresiones utilizadas para describir esta tarea fue “capotear intereses”, en referencia a la necesidad de negociar entre las expectativas del gobierno y la viabilidad económica del proyecto, de modo que la inversión resulte atractiva para el desarrollador sin comprometer la rentabilidad ni las mitigaciones. En este marco, los entrevistados subrayaron que su papel consiste en “entender el entorno para proponer o revisar las Medidas que sean las más adecuadas para la Mitigación”.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a funcionarios, el Estudio de Impacto Urbano “debe estar integrado por los análisis técnicos y la documentación normativa: certificado de zonificación [uso de suelo], alineamiento y número oficial, acreditación de la propiedad, acreditación de personalidad jurídica y el programa general [cronograma] para el cumplimiento de las MIU”. Además, el Estudio deberá presentar la siguiente información:

- a) Datos Generales de la persona interesada, del predio y del proyecto a realizar, así como, las documentales que le acompañen;
- b) Los estudios y anexos correspondientes a los estudios de impacto urbano y ambiental, de conformidad con las disposiciones aplicables en dichas materias, y
- c) Análisis técnicos correspondientes a cada materia involucrada de acuerdo con la normativa aplicable (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2022).

Una vez elaborado el Estudio de Impacto Urbano, éste puede ser ingresado tanto en la “ventanilla única” como en la “ventanilla digital”. La primera es aquella en donde se deberán presentar de forma presencial los Estudios y que está ubicada en las oficinas de la SPOTMET. En la segunda, las personas interesadas deberán ingresar el Estudio escaneado y digitalizado. De acuerdo con la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, es mediante esta ventanilla digital que se notificarán los acuerdos, prevenciones, documentos, dictámenes, resoluciones y demás emisiones para la evaluación de los dictámenes. Sin embargo, con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de la Secretaría, actualmente la ventanilla digital únicamente se utiliza para el ingreso, mientras que todo el proceso posterior se realiza de forma presencial.

Una vez ingresado el Estudio para solicitar su dictaminación, es remitido a la Jefatura de Unidad Departamental (JUD) de Dictaminación de Impacto Único en la Subdirección de Impacto Urbano de la Dirección de Gestión Urbanística adscritas a la Dirección General de Política Urbanística. Esta Jefatura, junto con las y los analistas, evalúan y dictaminan el Estudio. En palabras de los funcionarios, “lo que se revisa en el área es el análisis normativo, que se cumpla con la zonificación (niveles, uso de suelo, COS, CUS, etc.), alineamientos, etc. Si no se cumple en algún momento con la normativa, a través de las prevenciones, se pide que se subsanen”. Posteriormente debe ser aprobado por la Subdirección, la Dirección y la Dirección General.

El promovente debe ingresar un ejemplar del Estudio para la SPOTMET y uno para cada una de las otras dependencias encargadas de revisarlo. El Área de Dictaminación de Impacto Único turna el Estudio a las otras dependencias concurrentes para que lleven a cabo la evaluación de las MIU de acuerdo con sus facultades, así como a la JUD de Seguimiento a Medidas de la misma Dirección quien será el área encargada de su seguimiento. El Estudio contempla cinco materias, mediante las cuales, se busca la mitigación del impacto urbano. De esta forma, la materia de

- Espacio público, es evaluada por el gobierno de la Alcaldía en donde se ubica el proyecto. Particularmente la Dirección de Obras dictamina las MIU de Espacio público;
- Movilidad, es evaluada por la Secretaría de Movilidad (SEMOVI), específicamente por la Jefatura de Unidad Departamental de Impactos a la Movilidad;
- Agua y drenaje, es evaluada por la Secretaría de Gestión Integral del Agua (SEGIAGUA), antes Servicio de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), particularmente por la Jefatura de Unidad Departamental de Dictaminación de Medidas de Cumplimiento y la Coordinación de Proyectos de Factibilidades e Impacto Urbano.
- Regeneración del entorno urbano, es evaluada por la Jefatura de Unidad Departamental de Proyectos de Espacio Público de la Dirección General de Ordenamiento Urbano de la SPOTMET; y

- Riesgo y protección civil, es evaluada por la Jefatura de Unidad Departamental de Seguimiento a Medidas de Integración Urbana y Condicionantes de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgo y Protección Civil (SGIRPC).

Una vez que las dependencias y las áreas correspondientes han sido notificadas, la SPOTMET cita al promovente a presentar el proyecto ante la Comisión de Impacto Único (CIU), misma que constituye la segunda gran modificación del Dictamen. De acuerdo con la Gaceta Oficial, la CIU es

“un órgano colegiado del Gobierno de la Ciudad encargado del seguimiento a las solicitudes y de la Evaluación de los Impactos Urbano y Ambientales, así como a los dictámenes y autorizaciones emitidas...dará seguimiento al cumplimiento de las medidas de integración urbana que al efecto se hayan señalado en los dictámenes de impacto urbano y las medidas de mitigación ambientales” (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2022).

Dicha comisión, se reunirá de manera ordinaria por lo menos 4 veces al mes y estará integrada por una persona representante de las autoridades siguientes:

- I. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, quien ocupará la presidencia;
- II. Secretaría del Medio Ambiente;
- III. Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil;
- IV. Secretaría de Movilidad;
- V. Sistema de Aguas de la Ciudad de México, y
- VI. La Alcaldía correspondiente a la ubicación del proyecto (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2022).

La CIU es el mayor esfuerzo institucional que se lleva a cabo para la coordinación entre el gobierno y los desarrolladores inmobiliarios para el avance de las MIU. De acuerdo con los funcionarios, la CIU es un “espacio donde las dependencias y el desarrollar se sientan en un solo lugar para hacer la presentación del proyecto y para tener un diálogo directo con todos

los actores involucrados en el Dictamen. También, para darle el seguimiento a las Medidas y conocer las acciones que se van a realizar en cada materia, establecidas por cada dependencia”.

Es presidida por la Dirección General de Política Urbanística de la SPOTMET y por la Dirección de Gestión Urbanística. Actualmente, como lo indica la Gaceta Oficial de la CDMX, se reúne de manera ordinaria una vez por semana —los miércoles— en la sala de juntas de la SPOTMET y en la cual se presentan aproximadamente cuatro proyectos por sesión. La Comisión es un espacio de diálogo que congrega a las Direcciones y Jefaturas de Unidades Departamentales de las cinco dependencias del gobierno de la Ciudad encargadas del Dictamen de Impacto Único (SPOTMET, SEGIAGUA, SGIRPC y SEMOVI), la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) encargada del seguimiento del Resolutivo Ambiental y el gobierno de la Alcaldía en donde se encuentre el desarrollo inmobiliario¹³. Del lado promovente del proyecto, acuden a la CIU el o la representante legal, el Perito en Desarrollo Urbano y la o el Prestador de Servicios Ambientales del Gobierno de la Ciudad de México.

Otro actor relevante son los Consejos de Participación Comunitaria, comúnmente llamados COPACOS. De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019), los COPACOS son organismos electos por los habitantes de una unidad territorial (colonia, pueblo originario o barrio) que actúan como representación ciudadana ante las autoridades gubernamentales. Específicamente en lo relacionado con el Dictamen y la construcción, estos Consejos tienen un papel consultivo o de vigilancia, pueden solicitar información sobre obras que afecten su territorio, exigir a las autoridades que se informe a la comunidad sobre un desarrollos inmobiliarios o cambios de uso de suelo, así como emitir opiniones vecinales en el proceso del Dictamen. Cuando se llega a presentar un problema con el desarrollo y la comunidad, los COPACOS pueden solicitar asistencia a la CIU y pueden llegar a ser cruciales para el establecimiento de las MIU.

¹³ Asimismo, la CIU puede integrarse por representantes legales de los Sistemas de Actuación por Cooperación del lado promovente y por el área de SPOTMET encargada del instrumento. También cuando los proyectos utilizan el instrumento de Norma 26, acuden a la CIU representantes del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) y el área encargada de su seguimiento en SPOTEM.

A este respecto —el de la participación de la comunidad— los promotores señalaron que los vecinos no son considerados formalmente en el proceso del Dictamen y que su participación ocurre “únicamente cuando hubo una organización previa entre ellos”. Añadieron que, en los casos donde sí se incorporan, suele prevalecer lo que denominaron una “vecinocracia” puesto que han llegado a exigir la inclusión de beneficios personales dentro de las MIU como “pintar fachadas de las casas, arreglar las banquetas frente a su casa” o incluso, según relataron, “han llegado a solicitar automóviles particulares” como Medidas de Mitigación. Desde la perspectiva de los PDU, esta situación revela que a la comunidad se le otorga “un poder sin conocimiento”, lo cual deforma el propósito funcional de las Medidas. En este sentido, señalaron la necesidad de que la autoridad cuente con mecanismos más asertivos de comunicación con los habitantes, que orienten sus solicitudes hacia intervenciones viables y de beneficio colectivo, evitando que “se pida por pedir”.

Específicamente, los desarrolladores perciben a la CIU como un espacio valioso para facilitar el diálogo y la gestión institucional. Algunos la definieron como “un buen mecanismo para la comunicación directa y la disposición de las dependencias”, mientras que otros la consideraron “una buena herramienta” para la coordinación interinstitucional, e incluso la describieron como “un consenso de jueces” en la evaluación de las Medidas. Destacaron que la CIU contribuye a acelerar los trámites administrativos, refiriéndose a ésta como “la única esperanza agilizadora” ya que fuera de la CIU, las evaluaciones de proyectos son considerablemente más tardadas y generar reuniones de seguimiento con las dependencias resulta complicado. Finalmente, advirtieron que también existe una “lucha de poderes entre algunas alcaldías y el gobierno central”, lo cual —a su juicio— impacta negativamente a las demarcaciones que se perciben como las menos favorecidas en la toma de decisiones.

Continuando con el proceso, el promovente acude a la Comisión para exponer ante las dependencias, el proyecto inmobiliario y sus propuestas de MIU. Posteriormente, las dependencias emiten opiniones iniciales acerca de las Medidas y se establecen fechas para que éstas sean notificadas formalmente a la SPOTMET. En otras palabras, se lleva a cabo una primera dinámica de acuerdos entre ambas partes para delinear las MIU que quedarán asentadas en el Dictamen, mismas que serán las Medidas oficiales para mitigar el impacto. Las autoridades competentes contarán con quince días hábiles para la revisión y la emisión

de la opinión que puede ser “favorable” cuando las MIU se consideran adecuadas y ya no hay modificaciones; “condicionada” cuando el promovente debe realizar modificaciones, y “no procedente” cuando no cuenta con la información completa.

Más adelante, la SPOTMET debe integrar todas las opiniones de las dependencias, el desarrollador las recoge, las subsana en el Estudio y, nuevamente, las dependencias emiten una opinión positiva o negativa. La SPOTMET y la SEDEMA tendrán 30 días hábiles para notificar al promovente el Dictamen de Impacto Urbano y el Resolutivo de Impacto Ambiental, respectivamente, mismos que conforman el Dictamen de Impacto Único. Sin embargo, este proceso —el de definir las Medidas de Mitigación que tendrá que llevar a cabo el promovente— es mucho más complejo de lo que marca la normativa y es por ello que se dedica la siguiente sección a detallar tanto el tipo de MIU como el proceso para su delimitación.

Una vez que el proyecto inmobiliario ha cumplido con todos los requerimientos normativos y las MIU han sido dictaminadas y aprobadas por ambas partes —dependencias y desarrollador—, es que se emite el resolutivo del Dictamen de Impacto Urbano para su cumplimiento. En relación con el tiempo que toma la emisión del Dictamen, los desarrolladores coincidieron en que es un proceso altamente variable, influido por las características propias del proyecto. Algunos reportaron plazos que van de seis meses a dos años, señalando que “se llevan dos meses o más por cada revisión”. Otros estimaron un rango más acotado, de entre 12 y 18 meses, mientras que algunas entrevistas indicaron periodos de entre tres o cinco meses y hasta un año y medio, aunque se precisó que “el promedio es un año”. Se destacó también que los proyectos que aplican la Norma 26 tienden a resolverse con mayor agilidad, con una duración promedio de máximo seis meses.

Sin embargo, tanto desarrolladores como PDU entrevistados advirtieron la presencia de ciertas prácticas que inciden en estos tiempos. Por ejemplo, señalaron que “los desarrolladores tienen cercanía o amistad incluso con los funcionarios y eso hace que su seguimiento sea más rápido”, lo que implica que, en función de relaciones personales, algunos expedientes podrían recibir atención prioritaria. Además, fueron enfáticos al señalar que “todos los trámites son muy tardados, eso es lo peor, en esta actividad el tiempo es dinero y mientras más tarde [la emisión del Dictamen], más pérdida [de dinero]”.

De acuerdo con la LDUDF, los Dictámenes deben publicarse en uno de los periódicos de mayor circulación en la Ciudad, por lo que todos los Dictámenes expedidos están disponibles públicamente para consulta en la página de la SPOTMET. En el periodo de diciembre de 2018 a junio de 2024 se emitieron 267¹⁴: las alcaldías donde se expidieron más documentos son Cuauhtémoc, Álvaro Obregón y Miguel Hidalgo con un total de 59, 40 y 29, respectivamente. Le siguen las alcaldías Benito Juárez (25), Azcapotzalco (22) y Tlalpan (19). En cuanto a los periodos de emisión, los años 2021 y 2020 fueron los más dinámicos con un total de 61 y 60 documentos emitidos, respectivamente.

Posterior a la emisión y publicación del Dictamen, se procede con la ejecución de las obras en el espacio público y privado por parte del desarrollador, por un lado; y con el seguimiento administrativo de las dependencias, por el otro. Mediante oficio, el PDU debe presentar a la SPOTMET el informe de avances tanto del inmueble como de las MIU cada tres meses, a través de la ventanilla única. Deben contar con el expediente técnico del proyecto y el cronograma de ejecución tanto de las MIU como de la obra, deben estar acompañados de un anexo fotográfico que verifique el avance que se especifica en el documento. Es importante aclarar que las Medidas de Integración Urbanas se deben ejecutar a la par de la construcción del inmueble para que, al concluir el inmueble, también se terminen las MIU. Sin embargo, en la práctica, esta situación rara vez se presenta. A su vez, la SPOTMET debe enviar a cada dependencia el informe para que éstas realicen una visita a la obra y verifiquen el avance presentado.

Para llevar a cabo las obras de mitigación, el desarrollador debe tramitar permisos a varias dependencias para el uso del espacio público como a la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC), Protección Civil (SGIRPC), la Secretaría de Gestión Integral del Agua (SGIAGUA) o el gobierno de la Alcaldía. En las entrevistas mencionaron que los tiempos para la emisión de permisos son excesivos y que pudieran volverse únicamente avisos. Resaltaron que el visto bueno de la SGIAGUA es el más tardado y que pueden demorar entre 1 a 6 meses.

¹⁴ Es el total de documentos emitidos. Incluye Dictámenes de Impacto urbano (203), Modificaciones al Dictamen (31), Prórrogas (18), Revalidaciones (11) y Emisión de Dictamen por Juicio de Nulidad (2). Datos tomados de: <http://data.seduvi.cdmx.gob.mx/DictamenImpactoUrbanoSEDUVI/Dictamenes.html>

Otros mencionaron que el tiempo puede ser de hasta 4 meses adicionales a la aprobación del Dictamen.

Al terminar las obras de mitigación, el desarrollador debe dar aviso a las dependencias correspondientes, para que éstas, a su vez, emitan las liberaciones de las MIU. Así, cuando el promotor cuente con todas las liberaciones de las distintas materias, la SPOTMET emitirá entonces la *Liberación Total del Dictamen*. Esta liberación total es necesaria para que la Alcaldía correspondiente otorgue la autorización del uso y ocupación del inmueble. A este respecto, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal dispone en su artículo 65 que

“la Administración otorgará la autorización de uso y ocupación cuando la construcción se haya apegado a lo manifestado o autorizado, cumpliendo con los requerimientos de habitabilidad y seguridad establecidos en este Reglamento, y haya cumplido en su caso con las condicionantes contenidas en el Dictamen de Factibilidad de Servicios Hidráulicos, así como con la totalidad de estudios, proyectos y obras establecidas en las medidas de integración contenidas en el Estudio de Impacto Urbano” (Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, 2004).

Es decir, la liberación total del Dictamen de Impacto Único es fundamental para emitir la autorización de uso y ocupación. Sin esta última, no puede habitarse, arrendarse ni operar legalmente una edificación. Es un requisito para contratar servicios como agua, luz, gas, etc., inscribir el inmueble en el Registro Público de la Propiedad y para obtener licencias de funcionamiento en caso de uso comercial. Particularmente, del lado del promotor, la autorización de uso y ocupación le permitirá enajenar el inmueble y recuperar la inversión.

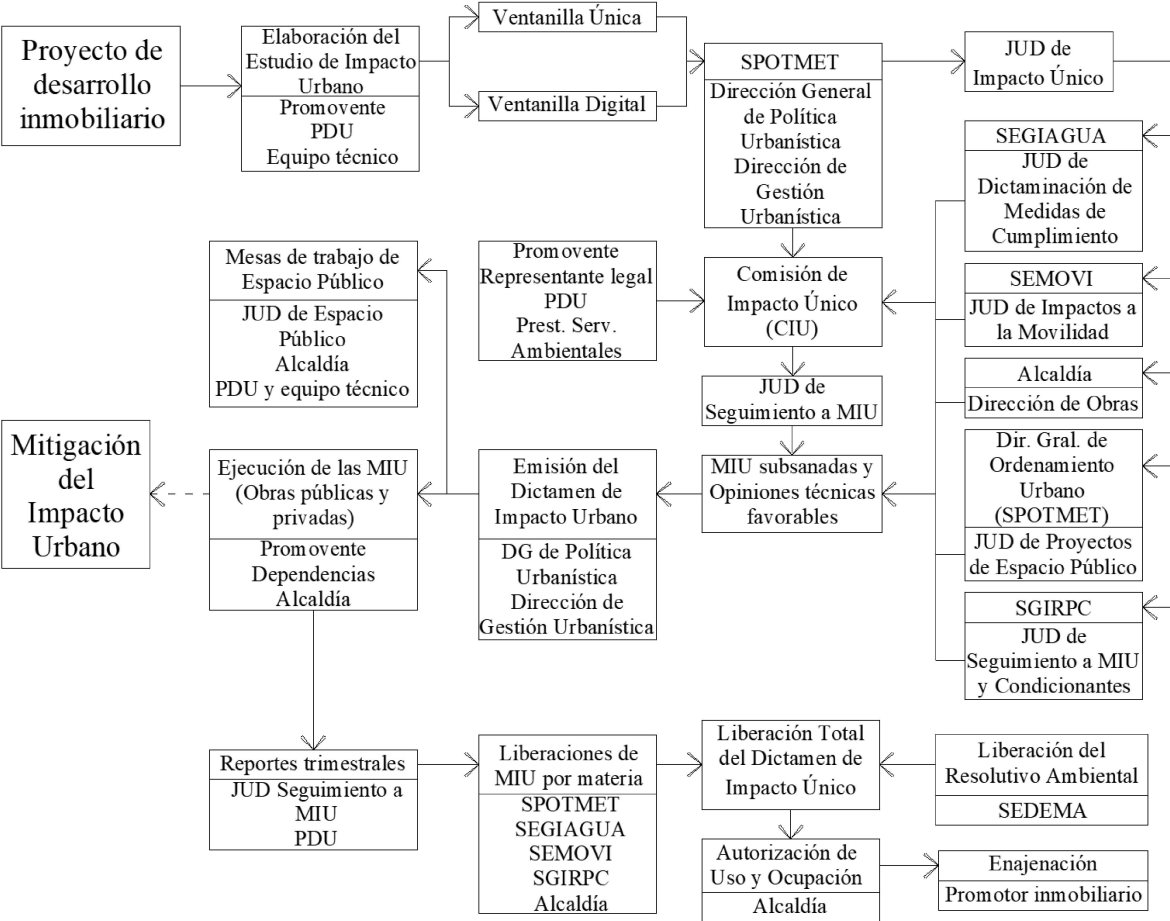
Sin embargo, los desarrolladores entrevistados señalaron que “todos [los inmuebles] cuentan con su uso y ocupación porque se *arreglan* con la alcaldía”. Según precisaron, una vez concluida la obra y presentado el aviso de terminación de obra correspondiente, la “SEDUVI cuenta con 5 días para notificar la terminación [liberación total] de las Medidas”. En caso de no hacerlo en ese plazo, la Alcaldía puede proceder bajo la figura de afirmativa ficta — también llamada “voto de silencio”— para emitir la autorización. Este proceso se establece en el artículo 70 del citado Reglamento, el cual señala que “dicha autorización se otorgará en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de que se hubiere presentado el aviso de

terminación de obra. Transcurrido dicho plazo sin que exista resolución de la autoridad, procederá la afirmativa ficta” (Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, 2004).

No obstante, los entrevistados denunciaron que este procedimiento es vulnerado en la práctica, ya que, según relataron, hay ocasiones en las cuales “las alcaldías retrasan la notificación de la liberación de SEDUVI y no las toman en cuenta para emitir la autorización”. En estos casos, el ciclo normativo del Dictamen de Impacto Único puede concluir sin que se hayan ejecutado de manera efectiva las medidas de mitigación, perpetuando así los impactos negativos sobre el entorno urbano.

Finalmente, la ilustración 3 presenta el proceso del Dictamen de Impacto Único de la Ciudad de México mismo que incluye las fases más relevantes, así como los actores competentes para cada una de éstas.

Ilustración 3. Proceso del Dictamen de Impacto Único y sus actores más relevantes



Fuente: Elaboración propia

2) Las Medidas de Integración Urbanas

Las Medidas de Integración, Mitigación o Compensación Urbanas y Ambientales (MIU) son las “condiciones que deben cumplir las personas físicas o morales que construyan, amplíen, reparen o modifiquen una obra con el fin de integrarla al entorno urbano, a la vialidad, a la estructura socioeconómica, a la infraestructura y a la imagen urbana (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010). De acuerdo con las personas entrevistadas funcionarias del gobierno de la Ciudad de México, “las MIU se contemplan para mejorar las condiciones de vida de los habitantes previos [al nuevo desarrollo] e integran acciones tanto para los impactos positivos como el desarrollo económico, social, el espacio público, que permiten utilizar recursos para el mejoramiento de la zona, como para los impactos negativos”. Son aquellas acciones puntuales que deben ejecutarse en el territorio para compensar el impacto urbano que genere la obra.

Tomando como referencia los Dictámenes emitidos y lo recabado en las entrevistas, se presentan a manera de ejemplo algunas acciones y obras consideradas Medidas de Integración Urbanas, así como el proceso para determinarlas. Dado el carácter comparativo de esta investigación, se desarrollan a profundidad la Mitigación en la Movilidad y la Mitigación en Espacio Público. Posteriormente se exponen los apuntes generales en torno a las Medidas.

a) Agua y drenaje

Las MIU de esta materia se componen de tres categorías: agua potable, drenaje y medidas de mitigación al interior del predio. La primera considera cambios de tuberías, pozos de agua, donación de una parte del terreno para la instalación de pozos de agua u otras infraestructuras. La segunda, se concentra en la sustitución de ramales y tubería externa al predio. La tercera se enfoca en los sistemas de captación de agua pluvial, la integración de redes separadas, cisternas, mecanismos de ahorro de agua, etc. Esta última, se precisa en el artículo 64 de la LDUDF, “quienes lleven a cabo construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, deberán considerar acciones para la captación de agua de lluvia” (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010).

Adicional a las MIU, el Código Fiscal de la Ciudad de México señala en su artículo 302 que

“Las personas físicas y morales que construyan desarrollos urbanos, edificaciones, amplíen la construcción o cambien el uso de las construcciones ... deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos a razón de \$364.55 por cada metro cuadrado de construcción o de ampliación, a efecto de que el Sistema de Aguas, esté en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica” (Código fiscal de la Ciudad de México, 2009).

Por ejemplo, para un desarrollo de 10,000 metros cuadrados, el promotor deberá pagar a la Secretaría de Administración y Finanzas la cantidad de 3.6 millones de pesos mexicanos (\$194,549.10 USD, aproximadamente). Los proyectos de vivienda de interés social y popular tendrán derecho a una reducción del 35%. Este impuesto se paga independientemente de las MIU de forma obligatoria.

Los funcionarios entrevistados indicaron que son las Medidas más efectivas por la escasez en la se encuentra la Ciudad. Otros, que las MIU de esta materia son las que se hacen con mayor frecuencia, pues “ningún desarrollo puede obtener el aviso de terminación de obra ni su autorización de uso y ocupación, sino se tienen hechas estas Medidas”. Ello se indica en el artículo 65 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal que establece que “la Administración otorgará la autorización de uso y ocupación cuando la construcción [...] haya cumplido en su caso con las condicionantes contenidas en el Dictamen de Factibilidad de Servicios Hidráulicos”. Es decir, para obtener la liberación total y la posterior autorización, el desarrollador está obligado a cumplir con las MIU en agua y drenaje.

Por su parte, los desarrolladores refirieron que son Medidas importantes normativamente, pero dado que son acciones muy puntuales, no resuelven el problema de forma sistémica en toda la ciudad. En la misma línea otros señalaron que, independientemente de las MIU propuestas, se trata de “acatar órdenes” de la SGIAGUA y alinearse a los requerimientos. La materia de agua y drenaje, junto con espacio público (Alcaldía), son vinculantes, es decir, siempre tienen que ser positivas para emitir el Dictamen.

b) Riesgo y protección civil

El Dictamen debe incluir un estudio de riesgo mismo que considera, entre otras cosas, la mecánica de suelos, peligros y amenazas naturales y antropogénicas, vulnerabilidad del proyecto, así como exposiciones en el contexto urbano. Para su mitigación, las Medidas pueden incluir aspectos como un programa interno de Protección civil para la obra, incorporar áreas o espacios abiertos dentro del predio destinados a puntos de reunión y zonas de menor riesgo e incluir las rutas hacia éstos. También, se contemplan acciones como la instalación o mantenimiento de elementos de alertamiento al exterior del predio (postes, altavoces del C5¹⁵, etc.), entre otras. La materia de Riesgo y Protección Civil no es vinculante, es decir, se solicita la opinión de la dependencia, pero las resoluciones positivas no están sujetas al cumplimiento de las MIU. Los promoventes entrevistados afirman que estas Medidas son las menos efectivas para mitigar el impacto urbano.

c) Medio Ambiente

La mitigación en materia de medio ambiente se realiza a través de la Manifestación de Impacto Ambiental General (MIAG) y su consecuente Resolutivo Ambiental. La elaboración de la MIAG está a cargo del Prestador de Servicios Ambientales y el proceso administrativo lo lleva a cabo la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) del gobierno de la Ciudad de México. Se desarrolla de forma paralela —pero no separada— al Dictamen de Impacto Urbano. De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal (LAPTFDF), “para obtener autorización en materia de impacto ambiental, los interesados, previamente al inicio de cualquier obra o actividad, deberán presentar ante la Secretaría, el estudio de impacto ambiental” (Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, 2000)

Lejos de pretender desarrollar el proceso de la MIAG en esta investigación, el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo señala en la fracción VIII del artículo 40 que la MIAG deberá contener una “identificación y descripción de los impactos ambientales que ocasionaría la ejecución del proyecto o actividad, en sus distintas etapas: preparación del sitio, construcción,

¹⁵ Es el Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México (C5), que cuenta con los servicios de Video-Monitoreo, servicio de atención de llamadas de emergencia 911, denuncia anónima 089 y difusión de la alerta sísmica. Fuente: <https://www.c5.cdmx.gob.mx/>

operación, mantenimiento, clausura”, así como las metodologías utilizadas para determinarlas (fracción XII)¹⁶. Particularmente, la fracción IX determina que deberán incluirse las “medidas de prevención, mitigación o compensación para los impactos ambientales identificados ... con énfasis en las medidas para prevenir, mitigar o compensar los impactos ambientales acumulativos, sinérgicos y residuales que ocasionará el proyecto” (Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, 2004).

En este sentido, las Medidas de Mitigación ambiental se consideran según dos aspectos: 1) la etapa del proyecto: preparación del sitio, etapa de construcción, etapa de operación, mantenimiento y clausura; y 2) los elementos y atributos ambientales susceptibles de ser impactados por el proyecto, por ejemplo: calidad aire, ruido, desechos sólidos urbanos, suelo, agua superficial y subterránea, geomorfología, vegetación, fauna y aspectos socioeconómicos. A manera de ejemplo, se pueden plantear acciones de separación de residuos durante la obra, horarios específicos de operación de maquinaria grande por cuestiones de ruido, respetar el arbolado existente y el uso de tapiales, medidas para el ahorro y recolección de agua, plantación de especies nativas específicas según el proyecto para la captación de CO₂ y emisión de oxígeno, así como dotación de arbolados en camellones o zonas específicas para el resguardo y protección de la fauna (Secretaría de Medio Ambiente, 2023).

Una vez que la SEDEMA aprueba las medidas de mitigación ambiental, se emite el correspondiente Resolutivo Ambiental, en el cual se detallan las acciones que el desarrollador deberá ejecutar —de forma análoga a las MIU—. La SEDEMA, como parte integrante de la Comisión de Impacto Urbano (CIU), también participa en el seguimiento del proceso del Dictamen de Impacto Urbano. El objetivo es que, una vez que el promotor haya cumplido con las mitigaciones ambientales, la SEDEMA emita la liberación del Resolutivo Ambiental, la cual se integra al Dictamen de Impacto Urbano y permite conformar la Liberación del Dictamen de Impacto Único (DIUN).

¹⁶ Algunas de las metodologías aplicadas son: listas de chequeo de efectos, flujo gamas y redes causales, cartografía ambiental y matriz de Leopold (Secretaría de Medio Ambiente, 2023).

d) Movilidad

Los impactos a la movilidad están incluidos en el Estudio de Impacto Urbano y se establecen con base en estudios de ingeniería de tránsito¹⁷, cuyo objetivo es estimar la cantidad de viajes adicionales que generará un nuevo desarrollo, así como sus efectos sobre la red vial existente. Además del análisis de vehículos privados se contemplan las afectaciones al transporte público, vehículos no motorizados y a los peatones. Se busca mantener o mejorar los niveles de servicio, disminuir las demoras, reducir los tiempos de trayecto, etc. Un aspecto clave es que la estimación de la generación de viajes se realiza tomando en cuenta el uso de suelo propuesto y el número de cajones de estacionamientos proyectados. Esta variable se analiza en función de las horas máxima demanda y constituye la base para la elaboración del Estudio y las consecuentes Medidas de Mitigación en Movilidad. El análisis se realiza dentro de un radio de influencia de 800 metros alrededor del proyecto, sin importar la magnitud de éste.

Una vez elaborado el Estudio que incluye la propuesta de MIU en Movilidad y tras haber iniciado el trámite en SPOTMET, la primera intervención de la SEMOVI ocurre cuando el desarrollador presenta el proyecto en la CIU. Más tarde, la SPOTMET envía el Estudio de Impacto Urbano a la SEMOVI donde la Jefatura de Unidad Departamental de Impactos a la Movilidad es quien lleva a cabo su revisión técnica. La JUD de Impactos a la Movilidad es parte de la Subdirección de Definición de Proyectos, adscrita a la Dirección de Proyectos a la Movilidad de la Dirección General de Planeación y Políticas.

Si el Estudio cumple con los requisitos, se puede emitir desde ese momento la opinión positiva, si no, se envía una prevención (observaciones) que se le hace llegar al PDU. El promovente cuenta con treinta días hábiles para subsanarlo. Posteriormente, se repite el proceso y la dependencia verifica que las observaciones se hayan atendido. Una vez subsanadas, se emite la opinión técnica favorable y las condicionantes que se deben cumplir durante los trabajos de construcción de las Medidas. Con la aprobación de la opinión técnica —hecha por la Dirección General de Planeación y Políticas—, termina la participación de la SEMOVI en el proceso del Dictamen. Es preciso mencionar que la opinión de la SEMOVI

¹⁷ Contempla aforos vehiculares y peatonales, estudios de velocidades, de capacidades y niveles de servicio, estudios de semaforización, de seguridad vial, etc.

es vinculante más no determinante. Es decir, la SPOTMET es quien decide si se toman o no en cuenta las observaciones realizadas por esta dependencia para la emisión del Dictamen.

La Secretaría de Movilidad (SEMOVI) realiza ajustes a las Medidas de Integración Urbana (MIU) propuestas, considerando las estrategias, programas y políticas que impulsa la propia dependencia. Asimismo, colabora en proyectos estratégicos desarrollados en conjunto con organismos descentralizados como Metrobús, Transportes Eléctricos y el Sistema de Transporte Colectivo Metro. Esto se debe a que dichos entes suelen solicitar apoyo para el mejoramiento de estaciones, corredores y la infraestructura vial especializada que requieren sus unidades. En este sentido, se busca que la aportación del desarrollador pueda destinarse a la ejecución de estos proyectos prioritarios, integrándolos formalmente dentro de las MIU.

De acuerdo con lo recabado en entrevistas a funcionarios, las Medidas de Mitigación en materia de Movilidad recaen, principalmente, en infraestructura ciclista y vial. En cuanto a la primera, se busca que se amplíen los kilómetros de ciclovías, así como el mantenimiento a éstas. Para la segunda, se prioriza el mejoramiento de las vialidades, las intersecciones y los cruces seguros que se encuentran, sobre todo, cercanas al proyecto inmobiliario, aunque si se requiere, pueden llevarse a cabo acciones en otras localizaciones.

Otros funcionarios comentan que las MIU de Movilidad integran acciones como reordenamientos viales a través de señalamiento vertical y horizontal. También se llegan a solicitar proyectos ejecutivos como estudios de movilidad de la zona que incluyan flujos vehiculares para determinar si las reconfiguraciones viales son necesarias en ciertas zonas de la ciudad. A este respecto, los PDU mencionaron que una de las Medidas en Movilidad más efectivas son las adecuaciones geométricas viales¹⁸ ya que aceleran el tránsito local.

Como una medida adicional, el Código fiscal de la Ciudad de México especifica en su artículo 301 que

“las personas físicas o morales que realicen obras o construcciones en la Ciudad de México de más de 200 metros cuadrados de construcción deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones

¹⁸ Se trata de intervenciones específicas que cambian las dimensiones, alineaciones o elementos físicos de una calle, cruce o intersección.

para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial de acuerdo con lo siguiente:

- a). Habitacional, por metro cuadrado de construcción \$107.20
- b). Otros Usos, por metro cuadrado de construcción \$144.50
- c). Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$305,766.50, por cada dispensario” (Código fiscal de la Ciudad de México, 2009).

De igual forma, el artículo 301 BIS señala que se deberá cubrir el pago “por los cajones de estacionamiento de acuerdo con la cantidad máxima permitida...

- 1. Del 00.00% al 50.00% de la cantidad máxima permitida en la edificación \$0.00
- 2. Del 50.01% al 75.00% de la cantidad máxima permitida en la edificación \$77,403.00
- 3. Del 75.01% al 100.00% de la cantidad máxima permitida en la edificación \$154,806.00
- 4. En caso de que para inmuebles exclusivamente habitacionales se requiera construir cajones por arriba del 100%, se aportarán \$232,209.00 por cajón adicional” (Código fiscal de la Ciudad de México, 2009).

Por ejemplo, para un desarrollo habitacional de 10,000 metros cuadrados, el promotor deberá pagar a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México la cantidad de 1.07 millones de pesos mexicanos (\$57,209.34 USD, aproximadamente) más lo correspondiente a la cantidad de estacionamientos proyectados en el desarrollo. Ambos impuestos deben pagarse independientemente de las Medidas de Integración Urbanas ya que son requisitos legales y obligatorios en el proceso de la Mitigación.

Por otro lado, y de acuerdo con los testimonios de los funcionarios, las Medidas en movilidad presentan limitaciones para una mayor efectividad. Por ejemplo, aseguran que no existe un parámetro que establezca el monto de inversión por parte de los desarrolladores. En consecuencia, hay ocasiones en que los promotores muestran inconformidad sobre la cantidad de MIU de movilidad dado un tipo de desarrollo inmobiliario, asegurando que no

tienen una relación directa las MIU con el impacto que tendrá la obra. Concluyeron que “tal vez [las MIU] no terminan por mitigar los impactos en la zona, pero son de gran apoyo para el sistema de movilidad en la ciudad”.

Otra limitante identificada por los funcionarios es la programación de semáforos para la disminución de demoras, filas de espera, etc. Esto se debe a que la semaforización es una actividad realizada por otras dependencias: la Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE) tiene a su cargo la instalación, mantenimiento y operación de la infraestructura semafórica. Asimismo, los agentes de tránsito de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) pueden operar los semáforos y regular manualmente la circulación. La SEMOVI puntualizó que es un esfuerzo inter institucional que no se ha logrado concretar. En la misma línea, tanto funcionarios como promoventes, subrayaron la falta de parámetros técnicos para la definición de las MIU. Es decir, no hay una métrica (como es el caso de espacio público) ni una tasación homologada de los impactos en movilidad que oriente a ambas partes en la consideración de los costos reales que generan los impactos.

Desde la perspectiva de los desarrolladores, se señaló que, en muchos casos, las Medidas de movilidad no siempre resultan pertinentes, e incluso llegan a percibirse como “exageradas o innecesarias”. También subrayaron que, a lo largo del proceso, las medidas suelen ser modificadas—incluso después de haberse emitido el Dictamen de Impacto Urbano—, ya sea porque otros desarrolladores han ejecutado previamente acciones similares, o porque, por motivos “de urgencia”, la autoridad decide redirigir la inversión hacia otro proyecto en curso. No obstante, reconocieron a las MIU en movilidad como unas de las más efectivas para mitigar el impacto urbano derivado de nuevos desarrollos.

e) Espacio Público

El impacto urbano en el espacio público, también está incluido en el Dictamen de Impacto Único. De acuerdo con la LDUDF, los espacios públicos son “las áreas para la recreación pública y las vías públicas, tales como, plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques, parques públicos y demás de naturaleza análoga”. En este sentido, las Mitigaciones deberán considerar no solo la ocupación y transformación física del espacio, sino también los efectos en su accesibilidad, funcionalidad y calidad conforme al nivel del impacto generado por el desarrollo proyectado.

Las MIU cuyo propósito es atender el espacio público presentan una característica particular: su definición recae en dos entidades de gobierno. Por un lado, el área de espacio público de la SPOTMET; por el otro, el gobierno de la Alcaldía en la que se localiza el inmueble. Si bien cada una de estas instancias cuenta con atribuciones distintas y establecidas en sus respectivos marcos normativos, la intervención sobre el espacio público se ve condicionada por la actuación de ambas, que influye en su regulación, gestión y uso.

Por un lado, la Alcaldía se enfoca, principalmente, en el mantenimiento de vías primarias, mediante sustitución de asfalto, bacheo, señalización vertical, nivelaciones, pintura para señalización horizontal, etc.; así como en la rehabilitación y mejoramiento de la imagen urbana en general. También se consideran aquellas precauciones que deberá tener el desarrollador en la ejecución de las obras, como autorizaciones para el uso de banquetas, medidas para evitar obstrucción de accesos y autorizaciones normativas. La evaluación de estas Medidas se lleva a cabo por la dirección de obras de cada Alcaldía.

Por otro lado, según la información recabada en las entrevistas a funcionarios de la SPOTMET, las MIU que busca proponer esta área “se enfocan directamente en el tema peatonal, en la accesibilidad universal [rampas, rebajes de cordón, vados, bolardos, guías podotáctiles], y en lo relacionado a parques y espacios públicos de la Ciudad de México”. Estas medidas se consideran Medidas de *Integración* Urbanas pues tratan justamente de “integrar el proyecto inmobiliario al espacio urbano” —aunque se especifican en la materia “*regeneración* del entorno urbano” considerada en el Dictamen—. A diferencia de las MIU de otras materias, las de espacio público no se precisan en el Dictamen, pues lo que se dispone en el documento es una solicitud para que tanto el representante legal del desarrollo, como el Perito en Desarrollo Urbano y el equipo técnico, se integren a mesas de trabajo con la finalidad de definir los alcances de las Medidas.

En este sentido, es la Jefatura de Unidad Departamental de Proyectos de Espacio Público (que forma parte de la Subdirección de Espacio Público adscrita a la Dirección de Patrimonio Cultural, Urbano y de Espacio Público de la Dirección General de Ordenamiento Urbano¹⁹),

¹⁹ Esta Dirección General es una distinta a la Dirección General de Política Urbanística que es la que lleva el seguimiento del Dictamen. Lo que significa que hay una relación directa con otras áreas incluso en la misma dependencia.

quien efectúa el seguimiento técnico de las mesas de trabajo para la definición de las MIU. De acuerdo con las entrevistas a funcionarios, esta Jefatura se incorpora al proceso una vez que el Dictamen ya fue emitido para solicitar que acudan a dichas mesas el representante legal, el PDU, el personal técnico del desarrollo (generalmente arquitectos, proyectistas, diseñadores urbanos, etc.) y la Alcaldía. Los funcionarios entrevistados subrayan que se prioriza que todas las Medidas de espacio público se elaboren en coordinación con la Alcaldía y la SEMOVI.

Como parte de sus criterios técnicos, la JUD de Proyectos de Espacio Público se apoya en el Índice de Habitabilidad de Espacios Públicos de la Ciudad de México (IHEP-CDMX)²⁰, publicado en 2022. Este instrumento permite realizar un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de los espacios públicos en la ciudad. Según este índice —y en palabras de los propios funcionarios— la Ciudad de México cuenta, en promedio, con apenas 4 metros cuadrados de espacio público por habitante. La metodología del IHEP-CDMX busca proporcionar una base más precisa para estimar la demanda futura de espacio público generada por un nuevo desarrollo, en función de su uso de suelo y escala. En otras palabras, permite establecer un parámetro claro sobre la superficie mínima que el desarrollador deberá aportar. Esto tiene un doble propósito: por un lado, asegurar que los nuevos habitantes cuenten con espacios públicos suficientes y de calidad, y por otro, evitar que la llegada de nuevos residentes deteriore el acceso o disfrute del espacio por parte de la población ya asentada en la zona.

El IHEP-CDMX permite evaluar tanto la cantidad como la calidad de los espacios. En lo que respecta a la primera característica, el índice facilita un cálculo técnico que orienta las obligaciones del desarrollador. Por ejemplo, en un proyecto que contempla la construcción de 200 viviendas —lo que equivale aproximadamente a 600 personas, considerando un promedio de tres habitantes por unidad—, el promotor deberá proporcionar o rehabilitar 2,400 metros cuadrados de espacio público, para garantizar condiciones adecuadas de

²⁰ “La composición del IHEP-CDMX refleja de manera equilibrada atributos de habitabilidad (como la consolidación del entorno urbano y alumbrado público) y atributos del uso público de estos espacios (como la mezcla de uso residencial y empleo, accesibilidad y valor simbólico y cultural). En este sentido, el índice se compone a la vez de atributos del espacio físico, de las prácticas y usos espaciales, y de representaciones sociales” (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2022).

habitabilidad urbana. Respecto de la segunda característica, el índice también introduce un criterio cualitativo: de los 1,479 espacios públicos analizados, el 56.4% se encuentran “en rezago”, es decir, presentan una calidad deficiente. Solo el 4.5% están consolidados, mientras que el 37.5% se encuentran en proceso de consolidación (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2022). En este sentido, no basta con generar metros cuadrados, sino que el desarrollador deberá asegurar que dichos espacios sean funcionales, seguros y de calidad,

Ante este escenario, los funcionarios entrevistados aseguran que la mayor cantidad de espacios públicos se encuentran en las zonas centrales de la ciudad. Al comparar esta información con el índice, se demuestra que, las alcaldías Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc reportan 431, 157 y 135, respectivamente, mientras que las alcaldías con menor cantidad de espacios públicos son Iztacalco (25), Cuajimalpa (13) y Milpa Alta (7) (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2022). Más adelante, los funcionarios precisaron que

“los mejoramientos en los espacios se realizan donde hay desarrollos inmobiliarios. Sin embargo, éstos se llevan a cabo en las áreas centrales y se han convertido en zonas muy cubiertas de servicios [y] no hay mucho que mejorar en esos espacios... Por otro lado, las periferias, dado que [son zonas en donde] no hay mucha inversión, se ha propuesto una lógica de movilidad urbana y trayectos diarios para relocalizar las inversiones en espacio público” (Persona funcionaria del área de espacio público de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2025).

En otros términos, se plantea la posibilidad de definir ciertas rutas origen-destino entre el lugar de residencia y lugar de trabajo como un criterio técnico para justificar la posible movilización territorial de recursos. Bajo esta lógica, el instrumento de Medidas de Integración en materia de espacio público podría ser una medida redistributiva, al permitir captar recursos generados en zonas con mayor dinámica inmobiliaria y canalizarlos hacia áreas con mayores rezagos, por ejemplo, aquellas alcaldías con escasez o mala calidad espacios públicos.

No obstante, los funcionarios también comentaron que este potencial redistributivo enfrenta al menos dos limitaciones. Por un lado, se ve interrumpido por la oposición de residentes cercanos al desarrollo, quienes demandan que las inversiones derivadas del proyecto se

apliquen exclusivamente en su entorno inmediato. Por otro, las propias alcaldías suelen bloquear la reasignación territorial de los recursos bajo el argumento de que “si el desarrollo está en esa alcaldía, las Medidas se deben hacer ahí mismo”. Esta posición restringe la posibilidad de pensar el territorio de manera integral y limita el alcance de las MIU. A pesar de ello, los funcionarios aseguran que “es un tema que podría tener mayor impulso y unir esfuerzos [institucionales] en esta administración”.

De igual forma, de acuerdo con la fracción III del artículo 64 de la LDUDF, “quienes lleven a cabo construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, deberán [...] transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el Reglamento de esta Ley”. Así, el artículo 80 del Reglamento señala que, para el cumplimiento de la Ley, los proyectos sujetos a evaluación de estudio de impacto urbano cuya superficie sea igual o mayor a 5,000 m², “deberán transmitir a título gratuito al Gobierno de la Ciudad de México el dominio del diez por ciento del área total del predio para reserva territorial”.

Más adelante, el mismo artículo de la Ley aclara que cuando el terreno a transmitir por el desarrollador no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, se obligará a

- “a) Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique;
- b) Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique; y
- c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales” (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010).

Este último inciso le otorga la posibilidad al promotor de realizar un pago correspondiente del valor comercial del diez por ciento del terreno a desarrollar. Sin embargo, también la ley puntualiza que es la autoridad (la SPOTMET), y no el desarrollador, quien tiene la facultad de requerir ya sea el terreno, obras de infraestructura y equipamiento o el pago. Cabe aclarar que el artículo 80 del Reglamento subraya tres situaciones en torno al Dictamen de Impacto Urbano

“No se emitirá la liberación de medidas de integración urbana, en tanto dicha transmisión a título gratuito no se formalice ante la Secretaría

La autorización de uso y ocupación, estará condicionada a la formalización [, y que] los Órganos Político Administrativos [es decir, las Alcaldías] estarán obligados a verificar dicha formalización ante la Secretaría, previo al otorgamiento de la autorización de uso y ocupación correspondiente;

[La donación] es adicional a las obligaciones derivadas de las medidas de integración urbana a que se condicione el dictamen de estudio de impacto urbano o urbano ambiental del proyecto correspondiente” (Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2018).

Pese a que la donación no es considerada como una Medida de Mitigación en espacio público *per se*, sí es un requerimiento legal destinado a reservas territoriales que pueden incidir en obras de espacio público, infraestructura, equipamientos o proyectos de esta naturaleza.

Finalmente, las personas servidoras públicas del área de espacio público señalan que el promotor “no analiza cómo se van a *integrar* [los desarrollos inmobiliarios] a la ciudad ni cómo se van a *insertar* en el espacio urbano, [se enfocan] solo en construir y listo”. Enfatizaron los problemas de presupuestación de las MIU al señalar que los desarrolladores habitualmente no las contemplan dentro del presupuesto de la obra. Con frecuencia se excusan argumentando que “no tienen dinero para hacer las Medidas” mientras que “la ciudad tiene que esperar a que el desarrollador venda un departamento para llevar a cabo las MIU”. Subrayan que los desarrolladores perciben las MIU “como un trámite obligatorio pero que no está reflejado dentro de su presupuesto”.

Resaltaron que las MIU que tiene mayor impacto son las que se realizan en el espacio público y en las que se toma en cuenta a la comunidad, pues refieren que “cuando se involucra a los habitantes del contexto donde se va a realizar el desarrollo, es cuando las Medidas cobran sentido realmente”. No obstante, aclararon que son las Medidas que menos se realizan debido, entre otras cosas, a la corrupción que existe en los tratos directos entre los gobiernos locales (alcaldías) y el desarrollador.

Del lado de los desarrolladores inmobiliarios, las entrevistas arrojaron información contrastante pues éstos conciben a las MIU de espacio público como “muy necesarias” y presumen tener disposición para “generar o rehabilitar espacios de recreación y esparcimiento local”. Incluso, destacaron una participación activa en las mesas de trabajo para diseñar y proyectar los espacios solicitados. A este respecto, destacaron contar con equipo técnico especializado para el diseño urbano, supervisar los diseños personalmente, así como la posibilidad de contratar empresas especializadas cuando la complejidad de los proyectos es mayor. A pesar de ello, afirmaron que en este proceso se da una *negociación* constante y que en la mayoría de las veces las Medidas llegan a ser subjetivas, complicadas y “a interpretación o criterio de la autoridad”. En la misma línea, compartieron que este tipo de Medidas representan un “impacto visual” ya que “son las más vistosas y aceptadas políticamente”, calificándolas como atractivas y positivas. Enfatizaron también la necesidad de legislar o normar el establecimiento de MIU para el espacio público.

Apuntes generales en torno a las Medidas

Un aspecto central en torno a las MIU es el grado en que estas acciones, estipuladas en el Dictamen de Impacto Urbano, llegan efectivamente a ejecutarse. Al respecto, tanto desarrolladores como PDU ofrecieron estimaciones diversas. Algunos señalaron que aproximadamente el 50 % de las Medidas se concretan, aunque enfatizaron que esto varía según el tipo y la escala del proyecto. Otros indicaron rangos entre el 40 % y el 50 %, mientras que hubo quienes reportaron niveles de cumplimiento del 80 % e incluso hasta el 110 %, en casos donde —según mencionaron— existe una voluntad clara por parte del desarrollador para cumplir con las obligaciones establecidas.

En lo referente al tema presupuestario, se planteó la pregunta: ¿Se considera una partida específica para las MIU? Y, en caso afirmativo, ¿qué proporción representa respecto al costo total de la obra? La totalidad de los promotores y PDU entrevistados respondieron que sí se contempla una partida específica para la ejecución de las MIU; sin embargo, las cifras proporcionadas fueron variadas. Un desarrollador explicó que las MIU se incluyen dentro de una partida general denominada “derechos, mitigaciones, honorarios, pago de normativas y elaboración del Estudio de Impacto Urbano”, la cual representa entre el 8 % y el 10 % del costo total de la obra. Otros informaron que se integran dentro de la partida de “gestión”, con

asignaciones que van del 10 % al 15 %, mientras que un entrevistado estimó dicha partida en un rango de 5 % a 7 %. En cuanto al porcentaje destinado específicamente a las MIU, algunos indicaron que oscila entre el 1 % y el 1.5 %, mientras que otros estimaron un gasto aproximado del 5 % del total del proyecto. Cabe destacar que estas últimas cifras no incluyen los pagos correspondientes a los artículos 301 y 302 del Código Fiscal de la Ciudad de México, que se consideran aparte.

Algunos funcionarios han detectado que los desarrolladores buscan huecos legales para no cumplir con las MIU dado que el Dictamen no cuenta con una base jurídica sólida. Por su parte, los promotores entrevistados compartieron que han notado que “otros desarrolladores buscan abaratar costos en las MIU ya sea en los proyectos o en las obras”. En sintonía, los PDU mencionaron que, en su experiencia, hay desarrolladores que “saben cómo darle la vuelta a las Medidas”.

Los promotores expresaron también que buscan un *reconocimiento* en los trabajos que realizan para las mitigaciones puesto que es muy común que el gobierno se adjudique las obras que fueron financiadas por los promotores. Señalaron que “no se ven los esfuerzos de los desarrolladores” y que se estigmatizan como “descorazonados”. Remarcaron también la necesidad de una mayor *claridad* en las MIU, tanto técnica al estandarizarlas como presupuestal (asignar un porcentaje del costo total de la obra).

Finalmente, los desarrolladores señalaron que el Dictamen tiene un “campo de oportunidad enorme” y plantearon recomendaciones para su simplificación y automatización. La mayoría de los entrevistados plantearon propuestas en torno a la necesidad de contar con instrumentos que orienten su aplicación de manera estratégica. Una de las ideas más recurrentes fue la creación de “un banco de necesidades”, entendido como un listado actualizado de proyectos prioritarios en cada Alcaldía, debidamente jerarquizados, que puedan ser atendidos por los desarrolladores con el presupuesto asignado a las MIU. Se sugirió que, con base en el tamaño del inmueble o los metros cuadrados de construcción, a cada proyecto se le asigne uno o más de estos proyectos para su ejecución obligatoria.

En la misma línea, otros PDU propusieron establecer “una bolsa de proyectos” que agrupe y jerarquice las MIU de forma integrada, permitiendo así una mejor planeación territorial y eficiencia en su implementación. Algunos fueron más allá, planteando la necesidad de contar

con “una especie de plan rector” que no solo organice las Medidas y el presupuesto disponible, sino que también las enmarque dentro de una visión de largo plazo para la ciudad. Todos ellos coincidieron en que actualmente “no hay una cartera de proyectos priorizados”, lo cual interpretan como una “falta de planeación y visión a futuro”. Subrayaron que las MIU representan para el gobierno “una derrama económica muy grande”, con un potencial significativo para financiar proyectos de planeación urbana.

Una vez realizado el análisis del instrumento se pueden concluir los siguientes aspectos:

- A partir de la creación del Dictamen de Impacto Único y de la Comisión de Impacto Único (CIU) en 2021, se observa una coordinación cada vez mayor entre los actores involucrados en el proceso. La CIU ha permitido que las Dependencias competentes cuenten con un conocimiento integral del impacto que ocasiona un proyecto en otras áreas. Asimismo, es una instancia que ha coadyubado a una mejor comunicación interinstitucional, que facilita el seguimiento del proceso administrativo y la reducción de los tiempos de emisión del mismo. Es un espacio de diálogo para generar convenios entre las partes, fomentar la cooperación entre actores y evitar prácticas discrecionales o de corrupción dada la socialización de acuerdos.
- Dada la carencia de parámetros técnicos, el proceso para las MIU es muy discrecional. Se debe priorizar el desarrollo jurídico-normativo para el establecimiento de las MIU que considere estándares técnicos apropiados y de acuerdo a la materia que se regula. Aun cuando el DIUN logra generar obras públicas en beneficio de la sociedad a través de las MIU, no se consideran dentro de una planificación integrada. Se debe avanzar en la generación de planes o programas integrales que permitan encausar la inversión pública y privada en pro de una visión de ciudad más equitativa que permita la redistribución de ingresos y la relocalización de obras públicas bajo una lógica de justicia territorial.
- Es necesario señalar la ausencia de una base legal sólida que permita dar seguimiento efectivo a la ejecución de las Medidas de Integración Urbanas. De acuerdo con las entrevistas realizadas, es frecuente que estas medidas no se implementen en su totalidad, ya que en muchos casos la obra inmobiliaria concluye antes de que las mitigaciones se hayan completado. Esta situación genera un déficit de infraestructura

urbana necesaria para compensar el impacto urbano y representa un incumplimiento tanto normativo como ético. En consecuencia, resulta urgente establecer mecanismos de supervisión más estrictos y definir con claridad las áreas o dependencias responsables de su supervisión. Asimismo, se requiere avanzar hacia un marco legal que contemple sanciones específicas para los desarrolladores que no concluyan la ejecución total de las MIU, garantizando así que el desarrollo urbano no se realice a costa del deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos.

- Uno de los atributos del instrumento es su capacidad de reconocer una amplia gama de efectos producidos a raíz de una obra inmobiliaria e incluir Medidas de Integración Urbanas para materias como la movilidad y el espacio público, pero también en aspectos como protección civil o agua y drenaje. Ello da pie a la concepción del impacto urbano como una categoría de análisis mucho más amplia que requiere integrar otras áreas del desarrollo urbano. Se subraya que la evaluación y aprobación de las Medidas se llevan a cabo por personal especializado de las áreas competentes. Resulta relevante que las MIU se contemplan en obras públicas como privadas, al obligar a que el desarrollo también tenga ciertas medidas como ahorro de agua, energías limpias, etc., pero también proveyendo a la ciudad de mejores infraestructuras.

Capítulo 4. La Ley de Aportes al Espacio Público en Chile

“Capital, Marx insist, must be conceived of as a process ... The study of urbanization is a study of that process as it unfolds through the production of physical and social landscapes and the production of consciousness ... It is concerned with process of capital circulation; the shift flows of labor power, commodities, and money capital; the spatial organization of production and the transformation of space relations; movements of information and geopolitical conflicts between territorially-based class alliances”

(Harvey, 1985, pp. xvi-xvii)

En este capítulo cuatro se presenta el segundo instrumento de política pública analizado en esta investigación: La Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP). Es importante aclarar desde ahora que, si bien popularmente se le ha denominado “ley”, realmente constituyen una serie de modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile mismos que incorporaron dos instrumentos de planeación para la mitigación del impacto urbano: los Aportes al espacio público y los Informes de Mitigación e Impacto Vial (IMIV). Estos instrumentos son los que se analizan a profundidad en este capítulo. La LAEP representa un avance histórico en materia urbanística y, particularmente, en lo relacionado con el impacto urbano.

En este sentido, a lo largo del capítulo se lleva a cabo el análisis detallado de la LAEP con el propósito de conocer la acción pública de los instrumentos, problematizar el impacto urbano y distinguir cuáles son los mecanismos que tratan de darle solución. En el apartado 4.1. se presenta una breve descripción de la conformación territorial de Chile, su distribución del poder político y el marco normativo del sistema de planificación urbana con el fin de situar la acción de la LAEP, a los gobiernos, sus jurisdicciones y sus atribuciones. Posteriormente, en el apartado 4.2., se lleva a cabo un análisis preliminar documental de la Ley de Aportes para presentar, en el subapartado 4.2.1. la acción pública de la misma.

4.1. La planeación territorial y su marco normativo en Chile

Chile es un Estado unitario, democrático y con un régimen presidencialista. El poder se encuentra centralizado en un solo gobierno nacional, el cual es responsable de la toma de decisiones y la administración del país. Aunque el Estado chileno mantiene una estructura centralista, en las últimas décadas se han incorporado procesos de descentralización²¹ administrativa y fiscal, estos han sido limitados en alcance y profundidad. La Constitución Política de 1980, en su artículo 3°, establece que “la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley” (Constitución Política de la República de Chile, 1980). Esta disposición abre la posibilidad legal tanto para la descentralización, que implica cierta autonomía territorial, como para la desconcentración, entendida como delegación de funciones sin autonomía decisional²².

No obstante, Silva (2021) sostiene que “en Chile no hay descentralización, sino solo desconcentración; es decir, la autoridad territorial no decide”. Esta afirmación refleja la existencia de una descentralización incompleta o limitada, más simbólica que real. En teoría, un Estado descentralizado transfiere poderes efectivos a los gobiernos regionales o locales; sin embargo, aunque en Chile existen gobiernos regionales y municipalidades, muchas de sus atribuciones están limitadas por el poder central, lo que restringe su capacidad de decisión e impide una verdadera autonomía.

Históricamente, Chile ha adoptado un modelo centralista, en el cual el gobierno nacional delega funciones administrativas a representantes territoriales que actúan en nombre del poder central. Por ejemplo, los delegados presidenciales regionales y provinciales, autoridades designadas por el presidente de la república y no electas democráticamente, así como las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), que representan a los ministerios sectoriales en cada región. Tanto los delegados como las SEREMI carecen de autonomía, ya

²¹ La reforma de 1991 democratizó el gobierno regional mediante la elección indirecta de los consejeros regionales e incorporó modificaciones constitucionales y legales. En 2005 se agregó un tercer inciso al artículo 3° constitucional que exhorta “el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones”. La reforma de 2018 permitió la elección directa de gobernadores regionales.

²² Los órganos descentralizados poseen personalidad jurídica propia y cuentan con autonomía administrativa y presupuestaria. Toman decisiones de forma independiente del gobierno central. En contraste, los órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica ni autonomía y sus decisiones están subordinadas al gobierno central puesto que actúan en representación directa de este.

que su rol se limita a ejecutar decisiones tomadas por el nivel central, sin capacidad de decisión propia a nivel territorial.

4.1.1. La distribución territorial del poder político

El territorio de Chile está compuesto de 756,102 km² aproximadamente. Se divide en tres niveles jerárquicos de división político-administrativa: regiones, provincias y comunas (municipalidades). Esta estructura está definida por la Constitución Política de la República en su artículo 3° y detallada en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (N° 19.175) y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (N° 18.695).

1) Regiones

Una región es la unidad político-administrativa de primer nivel en la estructura territorial del Estado chileno. Hay 16 regiones, cada una con una estructura de gobierno regional propia y con funciones determinadas por la ley. No son autónomas (en un sentido federal) pero tienen cierta capacidad administrativa y presupuestaria. A su vez, cada región se divide en provincias y comunas. Se ubican tres actores relevantes en el gobierno regional:

- Gobernador(a) regional. Es la autoridad ejecutiva del gobierno regional. Es elegido por votación popular desde el 2021 y permanece en el cargo cuatro años. Además de presidir el Consejo regional, tiene funciones de planificación, inversión pública regional, desarrollo económico, ordenamiento territorial, entre otras.
- Concejo regional (CORE). Es el órgano colegiado deliberativo de la región. Es electo por votación popular y funciona tanto de contrapeso como asesor del gobernador regional. Sus principales funciones son aprobar presupuestos y planes regionales, así como priorizar proyectos de inversión pública.
- Delegado(a) presidencial regional. Es designado por el presidente y es su representante en la región. Está encargado del orden público y la coordinación de servicios públicos, entre otros.

2) Provincia

La provincia es la unidad político-administrativa de segundo nivel en la organización territorial. Se sitúa entre la región (superior) y la comuna (inferior). Chile cuenta actualmente

con 56 provincias distribuidas en las 16 regiones del país. Las provincias no tienen autonomía ni gobierno propio ya que son divisiones territoriales desconcentradas del poder central. Su función principal es administrativa y de coordinación territorial. Dado que no cuenta con un cuerpo colegiado (concejo), se dirige por el delegado(a) presidencial provincial:

- Delegado presidencial provincial. Es la máxima autoridad en la provincia y es designado directamente por el presidente de la república. Depende jerárquicamente del delegado regional. Dentro de sus funciones se encuentran el de representación presidencial en la provincia, coordinación de servicios públicos desconcentrados en su territorio, mantener el orden público y la seguridad, así como supervisar las relaciones entre municipios y servicios públicos.

3) Municipalidad

Es la unidad político-administrativa básica del Estado chileno²³. Las municipalidades son clave en la descentralización del Estado pues tienen la capacidad de normar y gestionar recursos públicos (órganos descentralizados). Representan el nivel más cercano a la ciudadanía ya que permiten responder a necesidades locales específicas. Es imprescindible aclarar que, si bien los términos municipalidad y *comuna* se usan de manera indistinta, el primero es el órgano administrativo y de gobierno local, mientras que el segundo es la unidad territorial. Así, cada municipalidad está encargada de la administración de una comuna. Chile tiene actualmente 346 comunas y sus respectivas municipalidades. Para los efectos de esta investigación, la municipalidad y la comuna se usarán de forma indistinta.

Entre sus funciones más relevantes se encuentran la planificación territorial comunal; aseo y ornato, áreas verdes y equipamiento; la salud de primera instancia; educación pública; seguridad ciudadana; tránsito y permisos de circulación y licencias de conducir; entre otras. Los principales recursos municipales provienen de sus ingresos propios, del fondo comunal municipal (FCM) y de las transferencias del gobierno central. En la estructura del gobierno municipal se reconoce un alcalde o alcaldesa y un concejo municipal:

²³ Es el equivalente al municipio, un término más amplio y genérico. Sin embargo, en Chile no es un término formal y solo se usa de manera popular.

- Alcalde. Es la máxima autoridad ejecutiva en una comuna. Es elegido por votación popular cada cuatro años (con posibilidad de reelección). Está encargado de la administración general, la ejecución del presupuesto y gestión de políticas comunales. Tiene un gabinete (direcciones y departamentos) que le apoya en sus funciones.
- Concejo municipal. Es un órgano colegiado compuesto por concejales elegidos por votación popular. Sus funciones principales son las de fiscalizar al alcalde, aprobar el presupuesto municipal, participar y aprobar el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y demás normas locales como ordenanzas y patentes municipales.

4.1.2. El marco normativo

Para llevar a cabo una correcta planificación urbana, entendida como “el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico” (Ley General de Urbanismo y Construcciones, 2024), la legislación en Chile cuenta con tres marcos de acción normativa: la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) y las Normas Técnicas.

- Ley General de Urbanismo y Construcciones

Es la norma principal que regula la planificación territorial pues “contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción” (Ley General de Urbanismo y Construcciones, 2024). Define los instrumentos de planificación territorial y de construcción, sus jerarquías y procesos de aprobación y aplicación. También establece las competencias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y de los gobiernos locales. Fue promulgada el 18 de diciembre de 1975 mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 458 y, posteriormente, publicada en el Diario Oficial el 13 de abril de 1976.

- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

Es el texto que “contiene las disposiciones reglamentarias de esta ley y que regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los standards técnicos de diseño y construcción” (Ley General de Urbanismo

y Construcciones, 2024). Complementa y detalla la LGUC al regular aspectos técnicos y procedimentales como normas de edificación, uso de suelo, vialidad, densidad, alturas, áreas verdes, etc. También define los requisitos técnicos para cada tipo de plan regulador y proyectos urbanos.

- Normas técnicas

De acuerdo con la LGUC “contienen y definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización, para el cumplimiento de los standards exigidos en la Ordenanza General”. Son un conjunto de criterios, especificaciones y requisitos detallados para regular el diseño, la construcción, el uso y mantenimiento de infraestructuras, edificaciones, espacios públicos, y otros elementos urbanos.

Asimismo, de acuerdo con la LGUC, la planificación urbana se llevará a cabo por cuatro niveles de acción o áreas: nacional, regional, intercomunal o metropolitana, y comunal, mismas que se detallan a continuación:

- Nacional

Se encuentran todas aquellas políticas, instrumentos, normas y lineamientos que orientan el desarrollo de los territorios urbanos desde una perspectiva estratégica y a escala país. El artículo 29° de la LGUC define que

“Corresponderá al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional. Le corresponderá, asimismo, a través de la Ordenanza General de la presente ley, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles antes señalados” (Ley General de Urbanismo y Construcciones, 2024).

En esta escala destaca —a parte de la LGUC y la OGUC— la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que, si bien no es vinculante, establece principios rectores para desarrollo urbano como equidad, sustentabilidad, eficiencia, participación y gobernanza.

- Regional

De acuerdo con la LGUC, “se entenderá por Planificación Urbana Regional aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones”. Es un nivel intermedio clave para lograr coherencia, coordinación y equidad entre comunas dentro de una región. Cobra relevancia el Plan Regional de Desarrollo Urbano que “fijará los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.” (Ley General de Urbanismo y Construcciones, 2024).

- Intercomunal o metropolitana

La planificación urbana a nivel intercomunal es aquella que “que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana”. La planificación urbana metropolitana se establecerá cuando tal unidad urbana sobrepase los 500,000 habitantes. Ambas representan una escala intermedia de acción pública para la coordinación entre comunas que comparten desafíos como transporte, vivienda, áreas verdes, residuos, etc. La planificación en este nivel territorial es esencial para promover la equidad, el equilibrio en inversiones y acceso a servicios públicos. Sobresalen dos instrumentos de planificación a esta escala.

- 1) Plan Regulador Intercomunal (PRI). Es un plan de alcance supra comunal que regula el uso de suelo en áreas que trascienden los límites comunales, especialmente en zonas rurales o no cubiertas por los Planes Reguladores Comunales (PRC), áreas de expansión urbanas, o en elementos estructurales que trascienden una comuna (vialidad intercomunal, equipamientos mayores, zonas de protección, áreas industriales, etc.). Asimismo, coordina y armoniza los Planes Reguladores Comunales (PRC). Es elaborado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMIVU) y aprobado por el Concejo Regional (CORE).
- 2) Plan Regulador Metropolitano (PRM). Es un plan que regula el desarrollo urbano de áreas urbanas que sobrepasen los 500,000 habitantes²⁴. Únicamente la ciudad de Santiago cuenta con un PRM que regula y coordina 52 comunas. Su objetivo es

²⁴ Únicamente la zona metropolitana de Santiago cuenta con el “Plan Regulador Metropolitano de Santiago” (PRMS) que regula y coordina 52 comunas. Actualmente (2025) se encuentra en elaboración el “Plan Regulador Metropolitano Concepción” para la región de Bío Bío.

ordenar y coordinar el crecimiento urbano entre múltiples comunas que funcionan como una sola unidad urbana. Entre sus principales funciones está la definición de usos de suelo urbano y rural, determinar áreas de expansión urbana, coordinar equipamientos metropolitanos y servir de marco de referencia obligatorio para los Planes Reguladores Comunales (PRC) de las comunas involucradas. También es elaborado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMIVU) y aprobado por el Concejo Regional (CORE).

- Comunal

La planificación comunal es “aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social” (Ley General de Urbanismo y Construcciones, 2024). Constituye el proceso mediante el cual una municipalidad define, ordena y regula el uso del suelo, la expansión urbana y las condiciones de edificación en una comuna. Se lleva a cabo mediante el Plan Regulador Comunal.

El Plan Regulador Comunal (PRC) es el instrumento normativo y técnico que guía el desarrollo urbano en una comuna. Establece la zonificación del uso de suelo, normas de edificación, norma las vías locales, áreas de protección, regula la inversión inmobiliaria, así como los límites urbanos y sus áreas de expansión. El PRC es vinculante y todo proyecto urbano debe respetarlo. Es elaborado por la municipalidad, normalmente con apoyo técnico del MINVU; posteriormente, debe someterse a una evaluación ambiental y finalmente es aprobado por el Concejo municipal y sancionado por el MINVU.

4.2. La Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP)

En esta sección se presenta una descripción general del texto legislativo presente en la Ley General de Urbanismo y Construcciones en lo correspondiente a la Ley de Aportes al Espacio Público (Título V “De las mitigaciones y aportes al espacio público” y las modificaciones a los artículos que de éste emanan). Un análisis a profundidad, así como la acción pública de la Ley, se exponen en el siguiente apartado.

La Ley 20.958 comúnmente llamada Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP), busca normar el crecimiento urbano por *extensión* entendido como “el proceso que incorpora nuevo

suelo urbanizado a consecuencia de un loteo” y el crecimiento urbano por *densificación* definido como “el proceso que incrementa la intensidad de ocupación del suelo, sea como consecuencia del aumento de sus habitantes, ocupantes o edificación” ya sea en áreas urbanas o no urbanas (Ley No. 20.958, 2016)

Si bien se ha denominada como Ley, realmente la LAEP consiste en una serie de modificaciones a la legislación chilena en materia de desarrollo urbano. La principal modificación fue el nuevo Título V “De las mitigaciones y aportes al espacio público” en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), así como adecuaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) —el cuerpo legal que reglamenta la LGUC— en materia de aportes al espacio público. Suprimió también la metodología y el proceso de los Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU), que era la única herramienta gubernamental que exigía la evaluación de la incidencia de los proyectos de densidad en materia de movilidad y transporte²⁵.

Al instituirse la Ley, se persigue que los desarrolladores inmobiliarios se hagan cargo de los impactos negativos que generan con la expansión o edificación tanto de sus obras como de sus consecuentes usuarios. Puntualmente trata de normar el impacto urbano en materia de movilidad y espacio público, de las obras que generen una mayor densidad en Chile. Fue promulgada en 2016 y entrada en vigor en 2020. Tiene como misión el cumplimiento de tres principios fundamentales que definen su aplicación:

- **Universalidad:** todos los proyectos inmobiliarios públicos y privados deberán mitigar y/o aportar
- **Proporcionalidad:** las mitigaciones deberán ser equivalentes a las externalidades efectivamente generadas por el proyecto, y no se harán cargo de los déficits históricos de infraestructura. Los aportes se ajustarán a la densidad y al destino del proyecto.

²⁵ También se modificó la ley N° 18.696 que modifica el artículo 6° de la ley No 18.502 para crear un registro de consultores de informes de mitigación de impacto vial. Asimismo, se modificaron la Ley orgánica constitucional de municipalidades Ley 18.695 y la Ley orgánica constitucional sobre el gobierno y administración regional Ley 19.175 para incorporar la elaboración, aprobación, modificación y materialización de los PIIMEP comunal e intercomunal, respectivamente (Departamento de Planificación y Normas Urbanas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2021).

- Predictibilidad: las mitigaciones y aportes se calcularán según métodos objetivos y en base a procedimientos y plazos predefinidos y estandarizados (Ley No. 20.958, 2016).

La LAEP establece que los proyectos deben mitigar el impacto urbano generado de forma proporcional a su densidad a partir de dos instrumentos de política pública centrales, mismos que se analizan más adelante:

- Los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) o Mitigaciones Directas
- Los Aportes al Espacio Público o Mitigaciones Indirectas

Las mitigaciones directas

Las mitigaciones directas se instrumentalizan a través de los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) que remplazan los Estudios de Impacto en el Sistema de Transporte Público (EISTU) que previamente medían los impactos al sistema vial. La ley 20.958 en el capítulo 2 *De las mitigaciones directas*, establece que

“los proyectos que conlleven crecimiento urbano por extensión o por densificación y ocasionen impactos relevantes sobre la movilidad local deberán ser mitigados a través de la ejecución de medidas relacionadas con la gestión e infraestructura del transporte público y privado y los modos no motorizados, y sus servicios conexos, en el entendido que esto incluye soluciones como las siguientes: pistas exclusivas para buses, terminales, paraderos, semaforización, señalización, habilitación de ciclovías y mejoramientos o adecuaciones a la vialidad” (Ley No. 20.958, 2016).

Como indica el párrafo anterior, las medidas de mitigación únicamente se contemplan en materia de infraestructura vial y de movilidad. Aquéllas deben considerar los impactos producidos dentro de un área de influencia y se orientarán a que, tras su implementación, tal área mantenga su nivel de servicio semejante al existente. En otras palabras, no buscan una mejora en la calidad de la movilidad o las condiciones físicas para ésta, sino que están pensadas para que el impacto urbano en la movilidad que llegue a causar la nueva obra no se refleje en la dinámica urbana.

Por otro lado, el área de influencia, que es el área que se verá afectada con la construcción de la obra y en donde se deberán llevar a cabo las Medidas, se define

“a partir de la dispersión de los flujos vehiculares o peatonales inducidos por el proyecto en la vialidad circundante, considerada desde los accesos y, como máximo, hasta la octava intersección. [...] Excepcionalmente, el área podrá extenderse hasta la duodécima intersección tratándose de dos o más proyectos cercanos en su localización que presenten, en forma conjunta, un informe de mitigación de impacto vial” (Ley No. 20.958, 2016)

Los proyectos de loteo (crecimiento horizontal o por extensión) tendrán un área de influencia diferente. La estimación de los flujos vehiculares totales —donde se incluyan los automóviles privados, transporte de carga, transporte público y bicicleta— así como peatonales que sean inducidos por el proyecto, será implementada en un sistema electrónico que establecerá el gobierno. Asimismo, en la Ley se indica que las Mitigaciones se gestionarán a través de una plataforma electrónica en donde se ingresarán los datos más relevantes del proyecto. A su vez, se definirá el área de influencia del edificio de acuerdo con la densidad proyectada, y su consecuente categoría o tipo de informe (básico, intermedio o mayor). El contenido del Informe de Mitigación directa tendrá como base, para su elaboración y evaluación, lo que estipule el Reglamento (Ley No. 20.958, 2016).

Las mitigaciones indirectas

El segundo aspecto que establece la LAEP para mitigar el Impacto urbano, se explicita en el capítulo 3 *De los aportes al espacio público*. Ahí se especifica que los proyectos que conlleven crecimiento urbano por densificación, deberán realizar un aporte a la municipalidad, de forma gratuita y obligatoria para la circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y de recreación, así como para equipamiento. El área de aporte se señala en la Ordenanza General de la Ley y dispone que no podrá exceder el 44% de la superficie total del terreno original. Del mismo modo, se establece como medida alternativa una aportación monetaria. Ésta será equivalente al avalúo fiscal del porcentaje de terreno a ceder. Se indica también que, si el proyecto incrementa su constructibilidad debido a beneficios urbanísticos, el avalúo deberá aumentarse en la misma proporción que el beneficio obtenido.

Además de la aportación económica, la Ley permite que ésta se haga a través de estudios de prefactibilidad, proyectos de ingeniería y/o arquitectura, medidas para transporte público y transporte no motorizado, toda vez que lo propuesto, esté incluido en el Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público (PIIMEP) o bien, se propongan nuevas medidas. Para estos casos, el alcalde deberá someter tales medidas a la aprobación del Concejo Municipal y, en caso de que sean medidas intercomunales, deberán contar con un informe favorable de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, y de Transporte y Telecomunicaciones.

Los recursos recolectados por las aportaciones, se deberán utilizar solo para proyectos especificados en los PIIMEP. Aquéllos deberán contar con una cartera de proyectos, obras y medidas, contenidos a su vez en los instrumentos de planificación territorial vigentes. Los recursos deberán recaudarse por el municipio, quien deberá mantenerlos en una cuenta especial separada del resto de los recursos y destinarlos exclusivamente para:

- a) Ejecución de obras identificadas en los planes comunales e intercomunales de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, incluida la construcción de las nuevas áreas verdes o espacios públicos allí indicados.
- b) Pago de expropiaciones que sean necesarias para la materialización de dichas obras.
- c) Actualización de los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, desarrollo de los instrumentos de planificación que sean necesarios para su ejecución y elaboración de los proyectos de las obras.
- d) Gastos de administración e inspección, incluidos aquellos en personal, hasta por el 10% de los fondos recaudados (Ley No. 20.958, 2016).

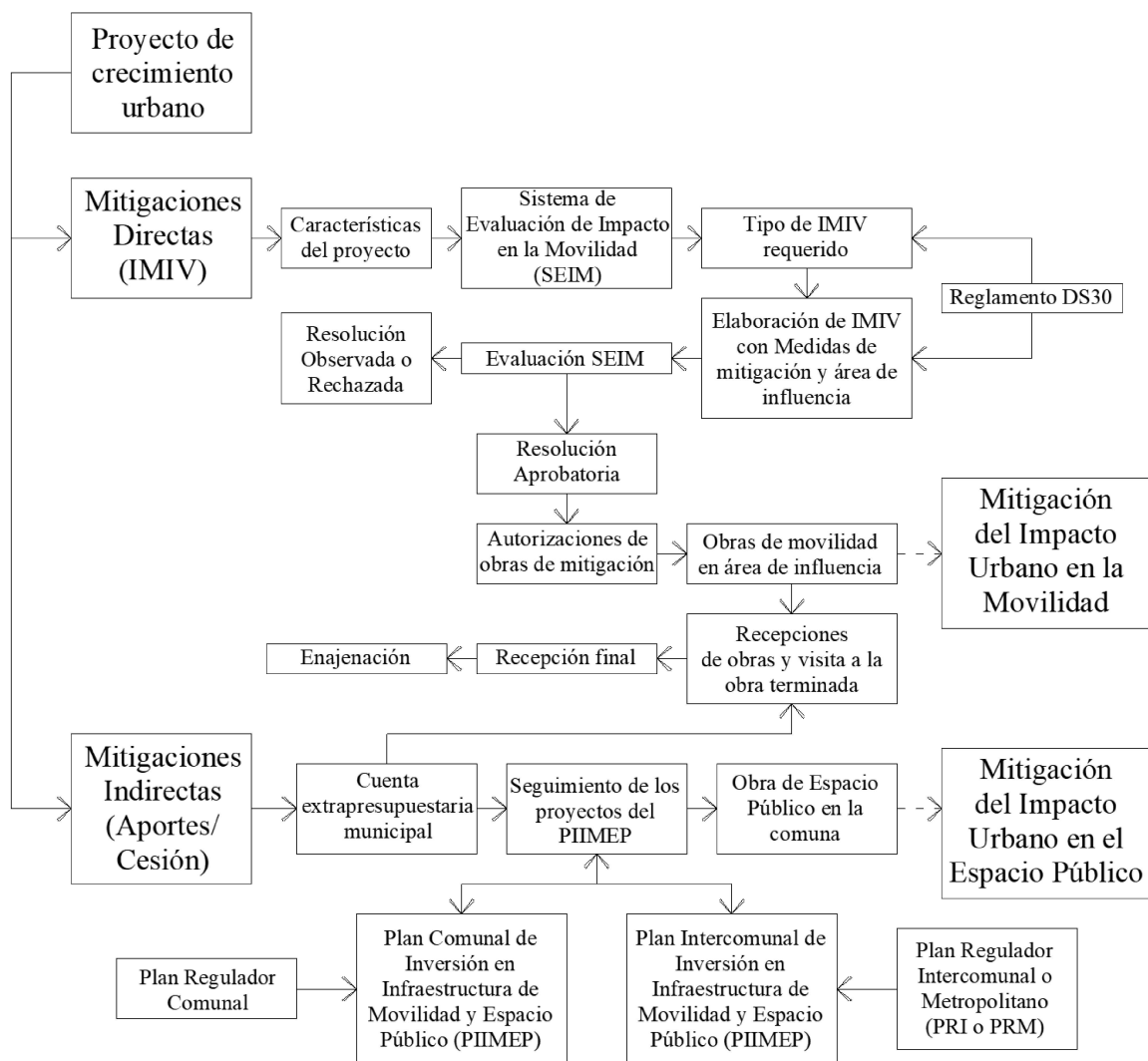
De acuerdo con la información presente en la Ley, se pueden concluir al menos tres cosas:

- La mitigación del impacto urbano está definida únicamente para dos materias: espacio público y movilidad.
- Para cada una de las dos materias reguladas, existe un instrumento específico
- Cada instrumento tiene un proceso distinto en el intervienen actores distintos.

4.2.1. Más allá del texto normativo: la acción pública de la LAEP

Esta sección está dedicada al análisis y discusión de la implementación de la Ley y, particularmente, de los dos Instrumentos de Mitigación del Impacto Urbano. La ilustración 4 presenta uno de los resultados de esta investigación: la construcción del proceso mediante el cual se llevan a cabo las Mitigaciones Directas y las Mitigaciones Indirectas. Cada uno de los instrumentos se detalla en los apartados siguientes, exponiendo los actores involucrados y sus actividades, como entes constructores de la acción pública.

Ilustración 4. Proceso de la Ley de Aportes al Espacio Público



Fuente: Elaboración propia

Cada vez más, se reconsidera el modelo de ciudad compacta (Dantzig & Saaty, 1973; Burton et al., 2003) o ciudad más densa, como una alternativa sostenible frente al crecimiento urbano horizontal y expansivo. Tal modelo busca optimizar el uso de la infraestructura existente y maximizar sus beneficios, como lo son un mejor acceso a servicios públicos y equipamientos urbanos, un aprovechamiento eficiente del suelo, una reducción del tráfico y la congestión, menores tiempos de traslado, entre otros. En este sentido, al promover este tipo de urbanización en altura, se buscó incluirla en la normativa vigente hasta el momento y homologar las responsabilidades del desarrollador inmobiliario.

Si bien la Ley se promulgó en 2016, su historia recorre desde años atrás. De acuerdo con los documentos de la biblioteca del Congreso Nacional, se reconoce

1. Primer trámite constitucional Cámara de Diputados (03/08/2012 - 23/01/2013).
2. Segundo trámite Constitucional Senado (07/06/2013 - 18/05/2016).
3. Tercer trámite Constitucional: Cámara de Diputados (17/06/2016 - 19/07/2016).
4. Trámite Comisión Mixta: Cámara de Diputados-Senado (04/08/2016 - 09/08/2016).
5. Trámite tribunal constitucional (10/08/2016 - 22/09/2016).
6. Trámite finalización: Cámara de Diputados (27/09/2016).
7. Publicación de la ley en D.O. (15/10/2016).

No fue una ley de fácil elaboración, ya que como se observa en los documentos, el proceso del texto legislativo se extendió por más de cuatro años. Esto podría atribuirse a su complejidad técnica ¿cómo normar la urbanización vertical? ¿qué parámetros utilizar y por qué? ¿se debe incluir en las leyes existentes a través de una modificación o crear otro cuerpo normativo? O, incluso, debido a la presión ejercida por el sector privado, en particular por los grandes desarrolladores inmobiliarios, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y las cámaras de comercio. Estas presiones influyeron en la modificación de la propuesta de ley original especialmente en lo referente al límite máximo de donación y la generalización por uso de suelo. La información sobre este último punto se detalla en las siguientes secciones.

Posterior a la publicación de la LAEP, el 15 de octubre de 2016, dos años después se publicó el Decreto Supremo N° 14, que incluyó la modificación a la OGUC que indicó los porcentajes

para los Aportes. Un año después, el 17 de mayo de 2019 se publicó el Decreto Supremo N° 30 que consistió en el Reglamento para los IMIV. Fue hasta el 2020 que, de acuerdo con la Ley, comenzaron a exigirse los Aportes al espacio público a los proyectos inmobiliarios y un año después, en 2021, las mitigaciones directas a través del Sistema de Evaluación de Impacto en la Movilidad (SEIM).

1) Los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV)

Los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) son el instrumento que busca mitigar el impacto urbano en materia de movilidad creados con la Ley de Aportes al Espacio Público. Previo a los IMIV, desde el año 2003²⁶, existían los Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) que eran los encargados de normar el impacto vial de nuevas urbanizaciones. Villagra (2020) señala que los EISTU representaban la única herramienta que permitía evaluar la incidencia de proyectos en área urbana consolidada y en la cual la SEREMITT se basaba para fijar las medidas de mitigación obligatorias a ejecutarse.

Sin embargo, los EISTU presentaban una serie de complicaciones en su implementación. En primer lugar, eran requeridos exclusivamente en función del número de cajones de estacionamiento contemplados en cada proyecto: 250 o más para obras residenciales y 150 o más para otros tipos de uso. Esto significaba que únicamente se consideraba el impacto de vehículos privados, dejando fuera otros modos de transporte como el de carga, el transporte público, la bicicleta, así como flujos peatonales. Como consecuencia de estos criterios —y según los testimonios recabados en entrevistas a funcionarios— los desarrolladores optaban por diseñar sus proyectos justo por debajo del límite establecido. Por ejemplo, algunos proyectos de vivienda solicitaban el permiso de edificación con 249 estacionamientos, evitando así la obligación de realizar el Estudio. En otros casos, se detectó que un mismo proyecto solicitaba permisos para dos edificaciones separadas, cada una con una cantidad inferior al límite requerido. De acuerdo con Villagra (2020), esto puede confirmarse ya que

²⁶ Según Villagra (2020), la normativa sobre mitigación al impacto vial en Chile opera desde 1992. Luego de una serie de modificaciones y actualizaciones a la legislación en materia —sobre todo aquellos relacionados con el número de cajones de estacionamiento por proyecto—, en 2003 se aprobó la metodología para elaborar y evaluar los EISTU.

las estimaciones del MINVU señalaban que solo el 5% de los permisos de edificación realizan mitigaciones viales.

En segundo lugar, los Estudios de Impacto no consideraban categorías del tipo de proyecto para su elaboración. Todas las edificaciones que sobrepasaran el límite de 250 o 150 cajones de estacionamiento, debían presentar un análisis del sistema vial acompañado de sus consecuentes medidas de mitigación. Empero, no había una jerarquización del tipo de proyecto de acuerdo con su escala: mediana, grande, mega. Tal característica representaba una falencia al no distinguir las medidas de mitigación en función del impacto urbano previsto. Ello decantaba en una tercera complicación identificada: al no haber un procedimiento regulado ni una metodología clara, el proceso se volvía sumamente discrecional.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la discrecionalidad es el margen de libertad que la propia ley concede al funcionario para la toma de decisiones. De acuerdo con Mesquida (2003) la discrecionalidad (administrativa) es realizada por “funcionarios que no adoptan propiamente decisiones jurídicas, aunque sí realizan actos que tienen alguna trascendencia jurídica en decisiones posteriores” (p. 342). Permite a los funcionarios aplicar la norma con base en las circunstancias específicas de cada caso.

Puntualmente, para el caso de los EISTU, la municipalidad negociaba con el promotor sobre cuántas y cuáles debían ser las medidas de mitigación. De acuerdo con la información recabada en entrevistas a académicos y funcionarios ocurrieron, al menos, las siguientes tres situaciones: en primer lugar, las medidas no correspondían con la magnitud del impacto de la obra llegando a ser excesivas para el promotor o insuficientes para la mitigación. Este hecho se vinculaba con que las municipalidades llegaban a responsabilizar (de cierta forma) al promotor del déficit histórico en materia de infraestructura vial imponiendo mitigaciones “adicionales”. Tal vez esto podría explicar el rechazo casi total de los promotores por llevar a cabo los EISTU.

La segunda situación ocurría cuando dos o más proyectos se desarrollaban en una misma zona. En estos casos, los funcionarios municipales solían atribuir la mayor parte de las mitigaciones al primer proyecto que ingresaba el trámite, lo que implicaba que los proyectos posteriores quedaran exentos de implementar medidas similares en ese contexto, aun cuando

también generaban impactos sobre la misma infraestructura urbana. En tercer lugar, la falta de una delimitación clara del área de influencia representó un grave problema. Al no contar con una metodología específica para definir el radio o perímetro dentro del cual debían ejecutarse las mitigaciones correspondientes, los Estudios de Impacto tendían a desvincular la obra del entorno urbano inmediato. Esto implicaba que las medidas de mitigación podían implementarse en lugares alejados o desconectados del proyecto que generaba el impacto.

Ante este escenario, con la publicación de la LAEP se buscó dar solución a los problemas que se presentaban con los EISTU replazándolos por los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV). La Ley establece en su artículo 171 que el Informe “se elaborará y evaluará conforme al procedimiento y a la metodología que fije el reglamento” mismo que será expedido por decreto del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MITT) y suscrito por el Ministro de Vivienda y Urbanismo (MINVU), siguiendo los principios de celeridad, economía procedimental y no formalización. La Ley establece que el Reglamento

- Establecerá categorías diferenciadas de informes en función de los flujos vehiculares y peatonales inducidos por el proyecto.
- Fijará las condiciones para que dos o más proyectos que sean cercanos en su localización puedan realizar un informe de mitigación conjunto.
- Definirá los proyectos en los que no se requerirá elaborar informes de mitigación.
- Detallará el contenido del informe de mitigación del proyecto, que deberá incluir sus características, área de influencia y la justificación de las medidas de mitigación propuestas (Ley No. 20.958, 2016).

El *Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano*, también conocido como Reglamento DS30, se publicó en el Diario oficial de la República de Chile el 17 de mayo de 2019²⁷, tres años después de la publicación de la LAEP. En primer lugar, se establecieron los *flujos* de transporte y peatonales que generaría la obra como el parámetro básico de los Informes, no así el número de estacionamientos. En los flujos inducidos por la nueva obra al contexto urbano, se

²⁷ Corresponde a la versión final (tras modificaciones anteriores) a la fecha de la investigación. Continúa siendo modificado y actualizado.

contemplan tanto vehículos privados como transporte de carga, transporte público, viajes en bicicleta y flujos peatonales.

De acuerdo con el Reglamento, se consideran tres tipos de IMIV diferenciados según los flujos vehiculares: el informe básico deberá ser presentado cuando el proyecto genere un flujo vehicular de transporte privado motorizado en la temporada y el periodo más críticos de 20 a 80 vehículos por hora; el intermedio cuando éste fluctúe entre 80 y 250 vehículos por hora; y el mayor cuando el flujo vehicular sea mayor a 250 veh/h. Asimismo, el Reglamento aclara que si el proyecto genera un flujo vehicular menor a 20 vehículos por hora, no requerirá de un IMIV dado que no producirá “alteraciones significativas en el estándar de servicio” (Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, 2019). También especifica los parámetros para los otros modos de transporte.

Para las tres categorías de IMIV, se requieren dos estudios específicos cuyo contenido, si bien se establece en el Reglamento DS30, se presenta los rasgos definitorios:

El IMIV Básico corresponde a un informe simplificado para proyectos con una carga de ocupación menor y, por lo tanto, con un impacto urbano limitado. Este tipo de informe contempla dos escenarios de análisis: la situación actual y la situación con proyecto mitigado con sus medidas de mitigación obligatorias. Debe incluir una planimetría, información básica relacionada con las medidas de mitigación y el área de influencia.

Los IMIV Intermedio y Mayor son aplicables a proyectos de mayor envergadura o impacto, y exigen un análisis mucho más completo. Deben contemplar cuatro escenarios de análisis: situación actual, situación base (sin proyecto), situación con proyecto y situación con proyecto mitigado. A diferencia del básico, en estos casos es obligatoria la modelación de transporte con mediciones de tránsito e información técnica precisa, además de un análisis completo del impacto en todos los modos de transporte: peatonal, ciclista, transporte público y vehículos motorizados. Se deben definir elementos clave como el área de influencia, la temporada de análisis, la periodización y el corte temporal. Para algunos casos, será necesario adjuntar el informe favorable del SEREMI de Vivienda y Urbanismo.

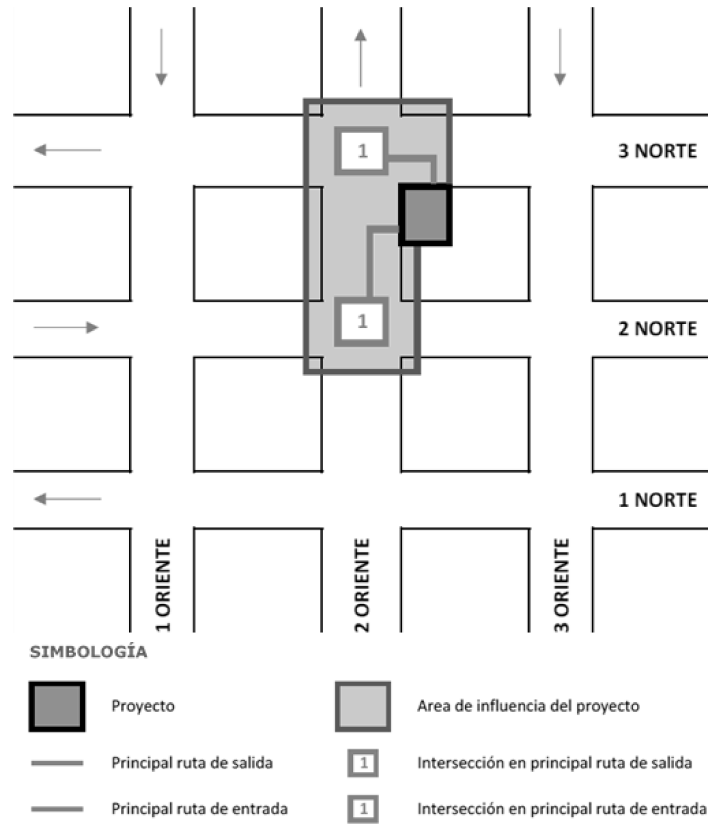
En consonancia con la Ley, el reglamento DS30 incluye una metodología que posibilita realizar un IMIV en conjunto —a propuesta de los interesados o de la autoridad— cuando los desarrollos sean cercanos en su localización. Ello atendiendo a la discrecionalidad y al desequilibrio que se presentaba en situaciones análogas.

Otra ventaja que presentan los IMIV es la delimitación de un área de influencia, definida como la “zona en la que se deben analizar y mitigar los impactos relevantes que se producirían en el sistema de movilidad local, como consecuencia de la puesta en operación de un proyecto de crecimiento urbano por extensión o por densificación” (Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, 2019). Será definida según el tipo de IMIV. El área de influencia de un IMIV Básico

“Estará determinada por el espacio público contiguo al predio en que pretende emplazarse el proyecto y por los tramos de vías que conectan cada uno de los accesos del proyecto con la primera intersección con otra vía, en la principal ruta de entrada al proyecto y en la principal ruta de salida del mismo, incluyendo la superficie ocupada por tales intersecciones” (Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, 2019).

Misma que, de acuerdo con la Subsecretaría de transportes del MITT, puede representarse gráficamente como indica la ilustración 5. Debe considerar las intersecciones existentes, las cuatro esquinas de las manzanas contiguas al predio del proyecto y sus cuatro rebajes de solera.

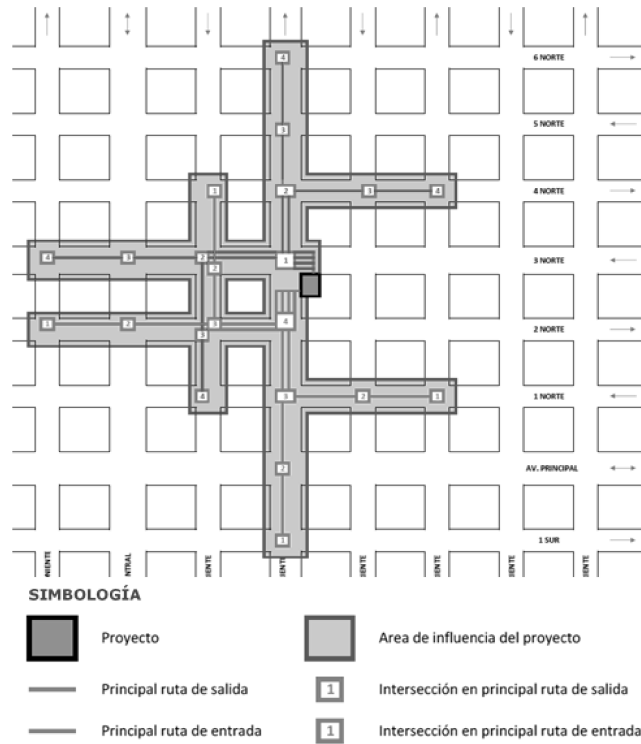
Ilustración 5. Área de influencia IMIV Básico



Fuente: Capacitación sobre reglamento sobre mitigación de los impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano y plataforma SEIM (Subsecretaría de transportes, 2024).

El área que se debe considerar en el IMIV Intermedio está definida “a partir de la dispersión de los flujos vehiculares inducidos por el proyecto en la vialidad circundante, considerando la principal ruta de entrada al proyecto y de salida del mismo respecto de cada uno de los cuatro puntos cardinales” (Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, 2019). Este tipo de IMIV podría considerar hasta la cuarta intersección, dependiendo de los parámetros contenidos en el reglamento DS30 (Ilustración 6).

Ilustración 6. Área de influencia IMIV Intermedio



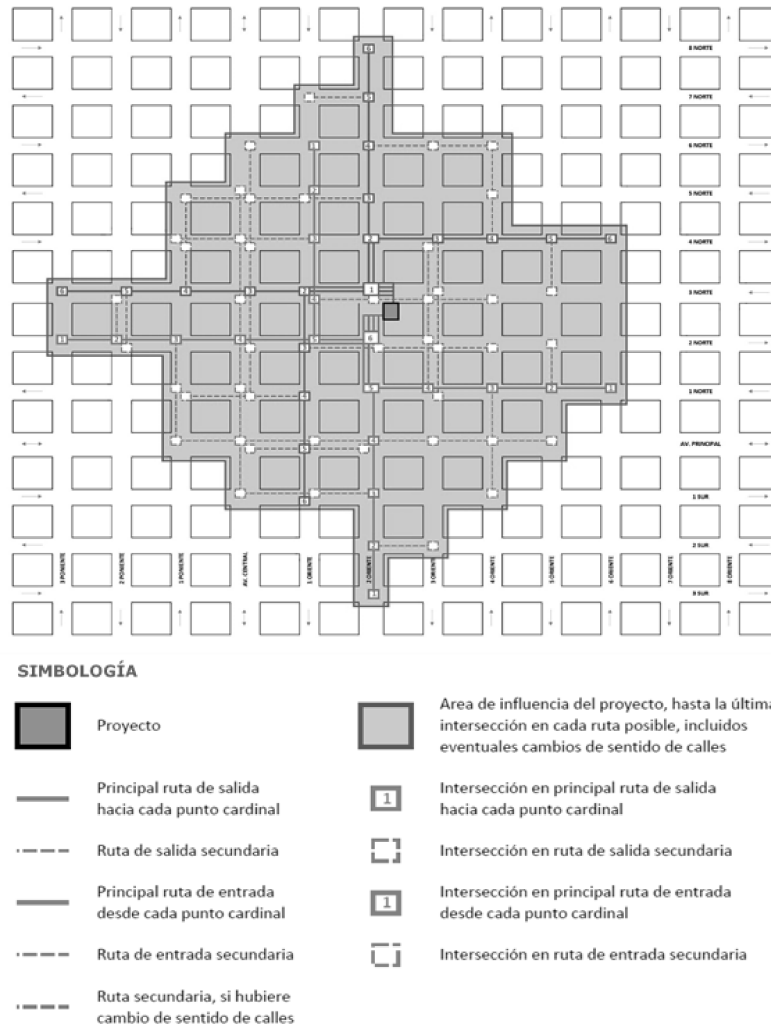
Fuente: Capacitación sobre reglamento sobre mitigación de los impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano y plataforma SEIM (Subsecretaría de transportes, 2024).

Finalmente, para el IMIV Mayor

“El área de influencia estará determinada por todas las rutas vehiculares posibles de entrada al proyecto y de salida del mismo, desde o hacia cada uno de los accesos ... se extenderá a todo el espacio público destinado a circulación vehicular incluido en la envolvente conformada por la unión de los extremos de tales rutas” (Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, 2019).

De acuerdo con los parámetros del Reglamento DS30, el IMIV Mayor podrá contemplar hasta la vigésima intersección (Ilustración 7).

Ilustración 7. Área de influencia IMIV Mayor



Fuente: Capacitación sobre reglamento sobre mitigación de los impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano y plataforma SEIM (Subsecretaría de transportes, 2024).

Por otro lado, el Reglamento DS30 define las medidas de mitigación como una

“Intervención que tiene por objeto aplacar o disminuir un determinado impacto negativo del proyecto en el sistema de movilidad local, tales como la ejecución de obras físicas o de infraestructura en el espacio público o en el espacio privado que el proyecto destine a uso público, o la implementación de medidas de gestión de tránsito o de gestión de los servicios de transporte” (Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, 2019).

Y, para su cumplimiento, se establecen según el tipo de IMIV. En el caso de IMIV Básico, “la verificación del cumplimiento de tales medidas de mitigación obligatorias aplicables será suficiente para que [se] concluya que el proyecto se hace cargo de sus impactos relevantes en el sistema de movilidad local” y no requerirá medidas de mitigación adicionales. Por su parte, dados los impactos en el sistema de movilidad local de los proyectos que requieren de un IMIV Intermedio o Mayor, los cuales pueden llegar a modificar en términos cuantificables los niveles de servicio de la zona, éstos deberán acreditar “que los estándares de servicio del referido sistema se mantendrían en un nivel, al menos, semejante al existente antes de la puesta en operación del proyecto, considerando las características de la zona” (Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, 2019). El titular del proyecto podrá proponer medidas adicionales para alcanzar tales niveles de servicio. La tabla 9 resume las medidas de mitigación obligatorias, mismas que se clasifican en seis grupos.

Tabla 9. Medidas de mitigación obligatorias para IMIV

Grupo 1. Circulación segura y condiciones de accesibilidad para peatones
Espacio de almacenamiento
Elementos de segregación entre peatones y vehículos, en accesos
Elementos de visibilidad en accesos
Pasos peatonales explícitos y/o medidas para proveer condiciones seguras para cruces peatonales
Vallas peatonales y pasos cebra en establecimientos educativos
Franjas para circulación peatonal en estacionamientos
Grupo 2. Circulación segura y condiciones de accesibilidad para ciclistas
Continuidad de ciclovías
Elementos de visibilidad de accesos
Grupo 3. Operación de transporte público
Medidas para asegurar operación segura y eficiente
Facilidades para intermodalidad**
Grupo 4. Circulación segura y condiciones de accesibilidad para vehículos motorizados
Asegurar ingreso seguro de buses y camiones
Provisión de radios de giro y ángulo de incidencia en accesos
Habilitación de sentidos de tránsito en accesos
Adecuada visibilidad en accesos
Adecuada visibilidad en accesos en curva

Prohibición de virajes
Facilidades para tomar y dejar pasajeros
Provisión de área de carga/descarga y de señalización
Distanciamientos mínimos de accesos a intersección
Medidas de tráfico calmado**
Diseño adecuado de vías de accesos con circulación de transporte público y transporte de carga pesada**
Grupo 5. Interacción con el sistema de movilidad
Señalización de tránsito
Señales informativas en área de influencia*
Grupo 6. Inserción armónica con el entorno urbano
Protección del espacio público
Facilidades para personas con movilidad reducida
** Aplicables para IMIV Intermedio y Mayor *Aplicable para IMIV Mayor

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento DS30.

A partir de lo establecido en la LAEP, el MITT desarrolló el Sistema de Evaluación de Impacto en la Movilidad (SEIM), una plataforma web que tiene como propósito el seguimiento de la evaluación de los IMIV. Para su adecuada administración, se creó la Coordinación SEIM adscrita a la Subsecretaría de transportes del MITT que se integra por un área de logística y soporte técnico y otra relacionada con asuntos legales.

Dentro de la plataforma SEIM, el proceso de los IMIV consta de cinco etapas: admisibilidad, evaluación, corrección, evaluación corregida y resolución final. La etapa de admisibilidad comienza cuando la persona titular o interesada de cualquier proyecto de crecimiento urbano, lleva a cabo una descripción que contenga las características del mismo tales como nombre, localización, accesos, características físicas y operacionales, destinos, carga de ocupación, superficies, número de estacionamientos, entre otros, con el fin de que el Sistema pueda efectuar una estimación de flujos inducidos por el proyecto. Con base en tales flujos, se determina si requiere o no efectuar IMIV y, en caso de que sí, el tipo de Informe. Una vez notificado, el titular deberá llevar a cabo el IMIV correspondiente. Los titulares deben encargar la elaboración de los IMIV a un profesional en materia. La confección de los IMIV Básicos puede llevarse a cabo por el profesional a cargo de la obra o por un consultor inscrito en el Registro de consultores en IMIV (RECIMIV), mientras que los IMIV Intermedio y Mayor solo podrán realizarse por éstos últimos dado el alto nivel técnico que conllevan y quienes, generalmente, son contratados por los mismos titulares o empresas desarrolladoras.

Posteriormente, el IMIV se ingresa al SEIM para comenzar la etapa de evaluación. El organismo evaluador dependerá del tipo de Informe: los IMIV Básicos son evaluados por la Dirección de tránsito y transporte municipal, mientras que los IMIV Intermedios y Mayores los evaluará la SEREMITT. Una vez notificado el ingreso del IMIV Básico, la Dirección de tránsito y transporte municipal contará con cuarenta y cinco días para aprobar, observar o rechazar el informe. Debe ser consultado con la Dirección de Obras Municipales, la SEREMITT, la Unidad Operativa de Control del Tránsito, la Dirección de Vialidad o el Servicio de Vivienda y Urbanización, entre otros. Este órgano consultor contará con veinte días para su pronunciamiento en la Plataforma. Para los IMIV Intermedios y Mayores, el plazo será de sesenta días para su evaluación y treinta días para el pronunciamiento del órgano consultor.

El organismo evaluador puede otorgar una resolución aprobatoria —que terminaría el proceso de evaluación del Informe—, una resolución de rechazo —lo que provocaría comenzar de nuevo el proceso completo—, o una resolución de observación. En caso de que se presentara este último escenario, el titular tendrá veinte días para precisar, corregir o completar el Informe con base en las observaciones realizadas (etapa de corrección). No obstante, de acuerdo con información recabada en las entrevistas a funcionarios, éstos han detectado cierto desinterés de parte de los órganos consultores, y en menor medida los órganos evaluadores, pues no participan activamente de la revisión de los IMIV. Es decir, los funcionarios no llevan a cabo una correcta y exhaustiva evaluación del Informe. Esto podría deberse a la falta de personal especializado, indiferencia, poco conocimiento técnico, etc., lo que provoca que, en vez de considerarla una evaluación especializada, sea vista como un trámite más para su aprobación y continuidad del proceso.

Posteriormente, en la etapa de evaluación corregida, el titular debe ingresar nuevamente el IMIV corregido para que el órgano evaluador revise el Informe en un periodo no mayor a veinte días, dentro de los cuales el órgano consultor dispondrá de diez días para su pronunciamiento. Posterior a esta segunda evaluación, en la etapa final se podrá emitir una resolución rechazada —lo que provocaría comenzar de nuevo el proceso completo— o una resolución aprobatoria. Ésta última deberá consignar las características del proyecto, las medidas de mitigación aprobadas, la posibilidad de considerar etapas con mitigaciones

parciales, la posibilidad de garantizar las obras a ejecutar y el plazo de vigencia de la resolución aprobatoria —correspondiente a tres años desde la notificación de la misma al titular— (Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, 2019). Una vez emitida la evaluación aprobatoria, el proceso del IMIV dentro el SEIM queda terminado, no así, la mitigación en materia de movilidad.

De acuerdo con la información recabada en las entrevistas a actores clave en el proceso de los IMIV, la plataforma SEIM representa un gran avance en la implementación de los Informes ya que ha “terminado casi por completo” con las prácticas discrecionales que llevaban a cabo los funcionarios. Los promotores señalan que un atributo potencial de la Plataforma es la agilidad para la comunicación entre los órganos evaluadores y los tiempos de respuesta. No obstante, aseguran, el SEIM presenta varios problemas en su operación.

Si bien la plataforma web surge como resultado directo del mandato establecido por la LAEP, su diseño y funcionalidad han resultado ser inadecuados. Promotores inmobiliarios señalaron que, al momento de su puesta en marcha, la plataforma presentó múltiples fallas: no permitía subir documentación completa debido a restricciones de peso, era sumamente restrictiva para la carga de información, y una vez ingresados los archivos, no era posible realizar modificaciones relevantes sin tener que reiniciar todo el proceso. Como consecuencia, muchos trámites que enfrentaron estas dificultades continuaron realizándose de manera presencial.

Estos problemas derivaron en un funcionamiento híbrido entre el sistema digital y el procedimiento anterior, generando lo que varios actores describen como un “cruce entre el sistema viejo y el nuevo”, perpetuando así “la vieja lógica” de la implementación en el IMIV. Otro problema que se presentó con el SEIM es una laguna jurídica en el proceso que seguirán todos aquellos trámites de los EISTU anteriores. Es decir, no hay claridad en si los EISTU deben continuar con el proceso ya iniciado o llevar a cabo un cambio hacia los IMIV.

En este contexto, por un lado, al verse obligados los promotores inmobiliarios a llevar a cabo el trámite presencialmente en las ventanillas municipales y, por otro, la falta de certeza jurídica para los EISTU en trámite, se reactiva una dinámica de interacción directa entre ciudadanos y funcionarios públicos. Estas dos situaciones particulares reflejan lo que Lipsky

(1980) denominó como *burocracia a nivel de calle*, en la cual los funcionarios municipales actúan como los principales productores de la acción pública. Los burócratas a nivel de calle “interactúan con los ciudadanos en el curso de su trabajo y tienen discreción en el ejercicio de la autoridad” (p. 17). Esto se observa en la injerencia directa del funcionario en todo el proceso del IMIV presencial y en que, dada la omisión legal de los EISTU, se permite su interpretación de la ley —y en este caso la oportunidad de establecer metodologías o procedimientos— en el desarrollo del trámite, constituyéndose así en una expresión concreta y cotidiana del Estado.

En lo tocante a las dinámicas entre los funcionarios, las personas entrevistadas reconocieron una débil coordinación entre las municipalidades y la SEREMITT. Incluso, más allá de la coordinación, enfatizaron que no existía una relación jerárquica. Los funcionarios municipales a cargo de las distintas direcciones (en este caso, de la Dirección de tránsito y transporte) son subordinados del alcalde, más no del gobierno regional. Ello resulta en una fragmentación institucional, ya que la SEREMITT no cuenta con mecanismos formales para supervisar o exigir correcciones técnicas a IMIV evaluados por los municipios. En la práctica, la revisión de estos Informes puede depender más de la voluntad y capacidades locales que de una línea técnica coordinada con el gobierno regional.

Otra falencia identificada en esta investigación es que, como resultado de las disparidades organizacionales de las municipalidades, muchos funcionarios municipales no cuentan con las capacidades técnicas necesarias para la correcta evaluación de los IMIV. Aun cuando la LAEP aclara que, en caso de no contar con personal especializado, las municipalidades deben apoyarse en la SEREMITT para llevar a cabo las revisiones técnicas, en la práctica, la falta de personal capacitado deriva en evaluaciones inconsistentes, sujetas a discrecionalidad y en un elevado número de IMIV Básicos turnados directamente al gobierno regional.

En consecuencia, la División de Normas y operaciones adscrita a la Subsecretaría de transportes del MITT, que es el área responsable de darle seguimiento a los IMIV, realiza capacitaciones constantes a funcionarios municipales. Los funcionarios entrevistados reconocen que una de sus actividades rutinarias es la coordinación de sesiones semanales virtuales con funcionarios en donde se exponen y revisan las metodologías para los Informes, se les orienta para el seguimiento del proceso y, en caso de que se requiera, se efectúan

sesiones particulares para atender alguna problemática específica. También, desde la Subsecretaría, se ha dirigido circulares y ha creado diversos materiales de apoyo y consulta para el mejor entendimiento tanto de la LAEP, como del Reglamento DS30.

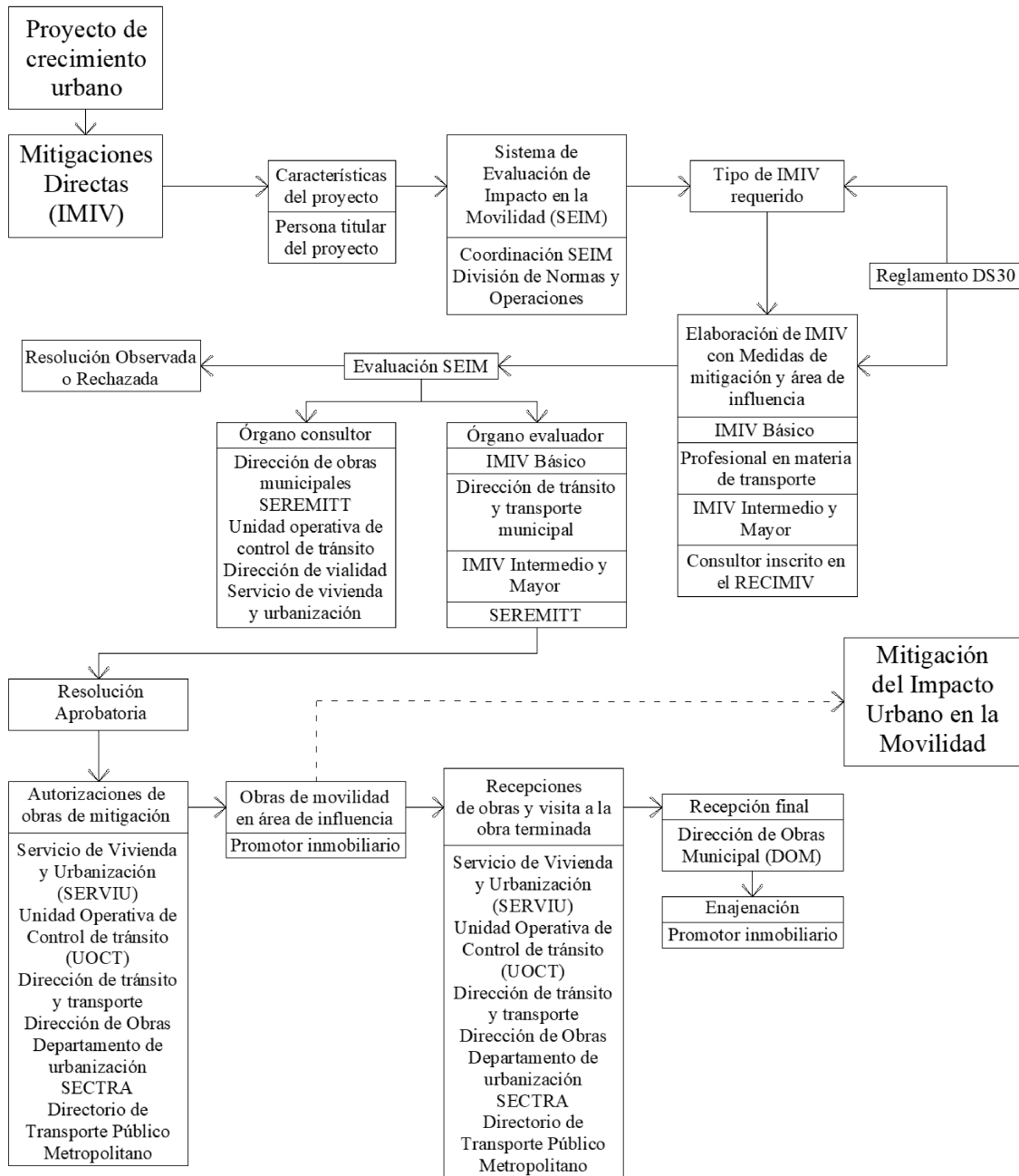
Asimismo, las personas entrevistadas señalaron que, como resultado de las experiencias en la implementación de los IMIV, se está creando un proyecto de ley que busca que el IMIV Básico se apruebe al terminar la obra de edificación, lo que permitiría agilizar el trámite. También, aseguran que, dados los problemas presentes en la plataforma del SEIM, hay una licitación abierta para mejorarla y se llevan a cabo actualizaciones constantes al Reglamento DS30. Si bien no ahondaron en estos proyectos, las iniciativas demuestran el interés público por mejorar la implementación de los IMIV.

Una vez que el promotor inmobiliario cuenta con la evaluación aprobatoria del IMIV emitida por el SEIM, que contiene las medidas de mitigación a realizar, éste deberá solicitar las autorizaciones de obra a las instancias municipales correspondientes. A manera de ejemplo, y de acuerdo con información recabada en las entrevistas, si se requieren modificaciones a la semaforización, luces de giro, etc., se deberá pedir permiso para intervenir a la Unidad operativa de control de tránsito. En caso de implementarse una ciclovía, se deberá pedir autorización a la Dirección de obras y al Departamento de urbanización. Si el IMIV contempla la urbanización de suelo, el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) deberá autorizar las obras en el espacio público y vialidades (carpeta asfáltica). En caso de llevar a cabo modificaciones a la red de transporte mediante paraderos, terminales, rutas, etc., el promotor inmobiliario debe notificarlo al Directorio de Transporte Público Metropolitano (en el caso de la ciudad de Santiago) en coordinación con el Programa de Vialidad y Transporte urbano (SECTRA). Estos ejemplos de instancias públicas necesarias para el desarrollo de las obras en movilidad, si bien son representativos, no agotan la diversidad de actores que se integran en esta parte del proceso. Se observa, de nueva cuenta, una relación directa entre los funcionarios y la iniciativa privada.

Posterior a las autorizaciones correspondientes, el promotor inmobiliario procede a ejecutar las obras de mitigación utilizando recursos propios. Una vez finalizadas, debe notificar su término a las instancias respectivas y gestionar las recepciones de obra, las cuales se integran al expediente técnico del proyecto. Este expediente completo es requisito indispensable para

solicitar y obtener la recepción final del inmueble. Solo a partir de esta recepción final, el promotor queda legalmente habilitado para enajenar (vender) el proyecto, lo que marca el momento en que puede comenzar a recuperar la inversión y generar ganancias. La ilustración 8 muestra el proceso del IMIV y se puntualizan los actores que intervienen en cada una de las etapas.

Ilustración 8. Proceso de los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) y sus actores más relevantes



Fuente: Elaboración propia

Luego de este análisis se puede concluir que

- Los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) constituyen la herramienta principal para mitigar los efectos que un desarrollo inmobiliario genera sobre la movilidad urbana. Resulta relevante el alto contenido técnico que tienen los informes para identificar, dimensionar y proponer soluciones a los impactos viales del proyecto. Estos informes están regulados por el Reglamento DS30 que provee un marco técnico y normativo específico para estructurar el estudio y orientar la definición de las Medidas de Mitigación correspondientes. Además, los IMIV permiten jerarquizar los proyectos según su carga vehicular estimada, lo que a su vez facilita su categorización como grandes desarrollos inmobiliarios.
- A diferencia de los Aportes —analizados en el apartado siguiente— destinados a financiar obras de espacio público y movilidad, las Medidas de Mitigación en movilidad contempladas en los IMIV son ejecutadas directamente por los desarrolladores. Estos se encargan de todo el proceso: desde la formulación de propuestas (con base en los lineamientos del estudio técnico y lo establecido en el Reglamento DS30), la gestión y obtención de autorizaciones, hasta la ejecución de las obras en el espacio público. Este esquema otorga al promotor un rol más activo, al asumir la responsabilidad del impacto no solo en términos económicos y en un momento determinado, sino también de manera operativa y continua a lo largo del proceso.
- El proceso de elaboración y evaluación de los IMIV implica una interacción constante entre distintos niveles de gobierno: la Subsecretaría de Transportes, la coordinación del SEIM, las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMITT), así como las municipalidades y sus direcciones de tránsito, entre otros actores. Aunque esta articulación está prevista y facultada legalmente, en la práctica se evidencia una falta de coordinación efectiva, misma que obstruye el procedimiento administrativo y aletarga la evaluación y resolución. En este contexto, destaca el papel de la plataforma digital SEIM que, si bien aún se encuentra en proceso de consolidación, representa una herramienta clave para agilizar los procesos y estandarizar los requerimientos técnicos. Además, es necesario incorporar mecanismos de transparencia como la

publicación abierta de los IMIV y sus resoluciones, lo que permitiría facilitar el acceso a la información para la ciudadanía y otros actores interesados.

2) Los Aportes al Espacio Público

Los Aportes al espacio público constituyen la génesis de la LAEP. La Ley 20.985 es el resultado de una urgencia urbanística y normativa, por regular el Impacto Urbano que generaban los nuevos inmuebles en el área urbana, fuera por aumento en altura —que trae consigo mayor densidad poblacional— o por el cambio de uso de suelo. Anterior a la LAEP, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) normaba únicamente las cesiones que el desarrollador inmobiliario debía hacer por la urbanización del suelo. Es decir, se requería la donación de vialidades, espacios públicos y equipamientos cuando se urbanizaba por extensión. La donación era calculada con base en los flujos vehiculares —solo consideraba automóviles privados— que proyectaba la nueva urbanización, pero ¿qué pasaba cuando la densidad era en altura y en áreas urbanizadas?

Una vez detectado el problema: la falta de normatividad, se optó por legislarlo y hacer que los desarrollos también donaran parte del suelo privado al suelo público. De acuerdo con la Ley, los aportes son una cesión de terreno que se calcula con la densidad de ocupación proyectada, misma que no debe superar el 44% del mismo. Sin embargo, también plantea la posibilidad de que el particular realice un pago monetario equivalente al avalúo fiscal del porcentaje de suelo a ceder.

Tanto los porcentajes como la cantidad a donar (tabla 10), fueron establecidos en el Decreto Supremo N° 14 en el 2018 y se basan en la “densidad de ocupación” estimada a partir de la “carga de ocupación” según el destino del suelo. Por un lado, la carga de ocupación estima cuántas personas usarían un proyecto, de acuerdo con su uso de suelo (habitacional, comercial, equipamiento, etc.). Es decir, traduce los metros cuadrados construidos a un número de personas. Por ejemplo, para un proyecto habitacional con una superficie de 5,000 m² en un terreno de 2,000 m², el coeficiente de carga —una estandarización provista por el Decreto— es de 1 persona por cada 25 m². La carga de ocupación se calcula entonces dividiendo los m² construidos (5,000) entre el coeficiente de carga (25/1), que arroja 200 personas.

Una vez obtenida la carga de ocupación, se calcula la densidad de ocupación que es el número de personas por metro cuadrado del terreno. Se obtiene al dividir la carga de ocupación multiplicada por 10,000, entre la superficie total del predio. Siguiendo el ejemplo, 200 (personas) * 10,000 / 2,000 (m²), dando como resultado 1,000 personas por hectárea. Finalmente, dado que la densidad de ocupación es menor al umbral de 8,000 personas/ha., el porcentaje de cesión se debe calcular con la fórmula presente en la Ordenanza General (Tabla 10). Si la densidad llegara a ser mayor a 8,000 personas/ha., la cesión se fija en 44%. Para calcular el aporte monetario, únicamente se multiplica el porcentaje a ceder por el avalúo fiscal.

Tabla 10. Fórmula para el cálculo del porcentaje de cesión al espacio público

Proyectos	Porcentaje de Cesión
Densidad de ocupación hasta 8,000 personas por hectárea	% = (densidad de ocupación * 11) / 2,000
Densidad de ocupación sobre 8,000 personas por hectárea	44%

Donde:

$$\text{Densidad de ocupación} = (\text{Carga de ocupación} * 10,000) / \text{Superficie bruta del terreno}$$

$$[\text{Porcentaje de Cesión}] * [\text{Avalúo Fiscal}] = \text{Aporte en dinero}$$

Fuente: Elaboración propia con base en la Ordenanza General (artículo 2.2.5 Bis).

Con esta metodología se identifican dos formas de retribución claras: la cesión de terreno y el aporte monetario. Por un lado, Vicuña et al. (2020) argumentan en una investigación pionera de la Ley de Aportes que, de acuerdo con la fórmula planteada, el porcentaje de aporte promedio de suelo cedido al espacio público sería de 12.3% y, en el 40% de la muestra de los predios analizados, el aporte va del 5 al 10% únicamente. Otro aporte en la investigación fue cuestionar el máximo de cesión previsto en 44% del terreno mismo que está sujeto a un límite de densidad de 8,000 hab/ha. Las autoras aseguran que es una medida excesivamente alta incluso para el Área Metropolitana de Santiago (AMS) en donde la densidad promedio es de 2,058 habitantes por hectárea y las densidades con mayor frecuencia fluctúan entre 1,000 y 2,000 hab/ha. Concluyen en que es necesario ajustar la fórmula del cálculo de los Aportes en función de un tope de densidad razonable, ya que los cálculos que plantea la Ley, se traducen “en un parámetro excesivamente permisivo” (p. 66).

A este respecto, de acuerdo con otros expertos entrevistados para esta investigación mencionan que las fórmulas de cesión deben diferenciarse según el uso de suelo dado que,

para las densidades habitacionales la medida óptima sería 2,000 hab/ha., mientras que solo para usos comerciales y de servicios, la fórmula funciona. Mencionaron también que esta particularidad de la Ley fue muy controversial en el proceso legislativo y fue presionada por los grandes desarrolladores inmobiliarios para que presentara tales parámetros. Sin embargo, otros comentarios recabados en las entrevistas confirman que, si bien los parámetros son bajos, en la LAEP se buscó principalmente establecer el instrumento de los aportes y buscar, posteriormente, modificaciones en las fórmulas.

Tomando como referencia lo planteado en la investigación de Vicuña et al. (2020) la cual formula que “la LAEP incentiva a que los aportes al espacio público se realicen en dinero y no en suelo” (p. 64), al día de hoy no ha habido cesiones de suelo. Aunado a ello, la Ley tampoco define qué área de la municipalidad ni de qué forma se hará la gestión del suelo donado.

Por otro lado, el mecanismo del Aporte monetario plantea una situación evidente: los desarrolladores inmobiliarios prefieren el pago en dinero antes que la cesión del porcentaje de terreno exigido. Esta preferencia se explica porque el suelo urbano es un bien escaso, en constante revalorización y con una localización estratégica. Así, pagar resulta más conveniente que entregar suelo, por dos razones principales: 1) el avalúo fiscal suele estimar el valor del suelo muy por debajo del precio de mercado, y 2) el monto pagado en el momento del trámite será probablemente inferior al valor que alcanzará ese mismo terreno en el futuro. Esta situación presenta una pregunta clave: ¿qué ocurre con el dinero recaudado para obras de espacio público?

En virtud del principio de no afectación tributaria, establecido en el artículo 19 N° 20 de la Constitución Política de la República, se señala que “los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado” (Constitución Política de la República de Chile, 1980). Esta disposición prohíbe la focalización de los recursos tributarios, es decir, impide que lo recaudado sea etiquetado para financiar proyectos concretos.

Considerando esta limitación constitucional, al momento de diseñar LAEP, se buscó explícitamente que los Aportes no fueran concebidos como un impuesto, ya que, de ser así,

los recursos recaudados ingresarían al fondo general de la Nación²⁸, perdiendo su efecto directo en el territorio donde se generan. Por el contrario, se optó por definirlos como una contraprestación de carácter municipal²⁹, lo que permite que los recursos puedan ser ejecutados directamente por los municipios. De esta manera, se asegura que los Aportes mantengan su capacidad redistributiva territorial y respondan efectivamente a las necesidades urbanas locales.

De acuerdo con San Martín y Del Canto (2023) las mitigaciones indirectas son una de las pocas herramientas que aplican una lógica de justicia (redistributiva), pues los fondos provenientes de proyectos particulares permitirán financiar proyectos de espacio público dentro de un territorio más amplio al de su radio de influencia directo. Esto se logra dado que las municipalidades son quienes se encargan de la administración de estos fondos, mismos que pueden ser invertidos en cualquier área comunal. Es decir, siguiendo una lógica de justicia espacial, el instrumento permite relocalizar inversiones de acuerdo con las necesidades del territorio comunal y de la población en áreas donde realmente se necesiten las infraestructuras.

De esta manera, en el texto de ley, los Aportes quedaron bajo la gestión del gobierno municipal. Si bien la publicación de la Ley fue en 2016, hasta el 2020 se comenzaron a exigir los recursos a los desarrolladores. De acuerdo con la investigación realizada por San Martín y Del Canto (2023), en la cual presentan el avance en la recaudación municipal en el periodo 2020-2021, se observa que 242 comunas (70%) ya contaban con la cuenta bancaria para los Aportes. El promedio de ingresos por comuna fue de \$5,984,202.00 CLP (\$130,913.00 MXN; \$6,523.00 USD), la recaudación máxima (comuna Las Condes) fue de \$150,177,100.00 CLP (\$3,285,986.00 MXN; \$163,693 USD) y el total nacional fue de \$1,900 millones de pesos chilenos (\$41,573,406.00 MXN; \$2,071,000.00 USD).

²⁸ El gobierno central en Chile capta la mayoría de los impuestos a excepción de algunos como las patentes municipales que son recaudadas las municipalidades y se distribuye parcialmente: el 65% para un fondo común municipal y el 35% queda en la comuna donde se genera (Establece normas sobre rentas municipales, 1979). Sin embargo, algunos impuestos específicos son captados por el gobierno central pero tienen una distribución regional o municipal parcial como es el caso de impuesto al tabaco (Regula actividades que indica relacionadas con el tabaco, 1995), los alcoholes, o el royalty minero (Postpone los efectos para el sector minero de la ley N° 21.420, que reduce o elimina exenciones tributarias que indica, 2023).

²⁹ El impuesto predial, llamado en Chile “contribución de bienes raíces” es denominado una contraprestación, lo que le permite ser administrado por los municipios y tener un fin redistributivo.

Resalta el 17% de las comunas que no han percibido ingresos y el 57% que los ha tenido pero inferiores a los 5 millones de pesos chilenos (\$109,403.00 MXN; \$5,450.00 USD) y solo el 2% los declara arriba de 50 millones (\$1,094,037.00 MXN; \$54,500.00 USD). En un segundo análisis presentado por los autores, se demuestra que en un año ninguna comuna podría realizar por completo algún proyecto de mejoramiento de áreas verdes o de movilidad con lo recaudado. Es decir que, de continuar con esa tendencia

“la sola recaudación no podrá financiar más de un proyecto del PIIMEP y solo en aquellos municipios pertenecientes al tramo de ingresos más alto. Por otro lado, gran parte de los municipios se tardarán por lo menos 10 años para financiar algunos de sus proyectos, y solo si se complementan con recursos adicionales provenientes del presupuesto municipal u otros fondos públicos” (San Martín & Del Canto, 2023).

Para la correcta administración de los recursos, cada gobierno municipal debe tener una cuenta bancaria específica para que los depósitos captados se “separen” del resto de los ingresos. De acuerdo con la información recabada en campo, se habla de una *cuenta extrapresupuestaria municipal* que administra la Dirección de administración y finanzas de cada municipalidad. Para San Martín y Del Canto (2023) la posibilidad de aislar los recursos percibidos a fin de ejecutarlos en proyectos del PIIMEP es “uno de los elementos más innovadores de la ley” (p. 109). A manera de ejemplo, y con base en documentos públicos, la municipalidad de Providencia ha recaudado un total de \$2,175,901,820.00 de pesos chilenos (\$45,423,952.00 MXN; \$2,173,011.00 USD) en el periodo 2021-2025³⁰.

Según se establece en la Ley, los fondos deben ser destinados exclusivamente a los proyectos contenidos en el Plan Comunal de Inversión en Infraestructura y Espacio Público (PIIMEP)³¹. De acuerdo con la Ley, el PIIMEP

“contendrá una cartera de proyectos, obras y medidas incluidas en los instrumentos de planificación territorial existentes o asociadas a éstos, debidamente priorizadas,

³⁰ Se contemplan los ingresos recaudados hasta el primer trimestre de 2025.

³¹ También se especifica un Plan Intercomunal en las zonas metropolitanas o zonas con un plan regulador intercomunal. Su elaboración es potestad de las secretarías regionales ministeriales (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo, y de Transportes y Telecomunicaciones. Debe consultarse con las municipalidades respectivas y aceptado por los alcaldes. “Su aprobación incumbe al gobierno regional, y su promulgación a su órgano ejecutivo, es decir, al gobernador regional” (Contraloría General de la República, 2022)

para mejorar sus condiciones de conectividad, accesibilidad, operación y movilidad, así como la calidad de sus espacios públicos y la cohesión social y sustentabilidad urbanas” (Ley No. 20.958, 2016).

Para su elaboración, las municipalidades podrán requerir asistencia técnica de las secretarías regionales ministeriales (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones, así como del Programa de Vialidad y Transporte Urbano del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Los gobiernos municipales también podrán solicitar la elaboración del Plan al gobierno regional. Es importante señalar que un PIIMEP está subordinado al Plan Regulador Comunal, Plan Regulador Intercomunal o Plan Regulador Metropolitano, según sea el caso. La Ley establece que, al menos para su primera elaboración, las municipalidades están obligadas a realizar consultas públicas vecinales durante treinta días.

Aun cuando la LAEP no estableció una metodología específica para la elaboración de los PIIMEP, el MINVU ha recomendado la revisión de documentos con orientaciones metodológicas. Aclara, también, que lejos de resultar un problema, la ausencia de una metodología obligatoria o estandarizada permite que el proceso se adapte de mejor manera a la diversidad territorial y de gestión institucional que existe en cada municipio o región (Departamento de Planificación y Normas Urbanas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2021). *Grosso modo*, se recomienda que un PIIMEP contenga un diagnóstico básico, una propuesta con el listado de iniciativas priorizadas, un resumen ejecutivo y los resultados de la consulta pública.

Una vez terminado, el instrumento deberá someterse a la aprobación del concejo municipal. Luego de la aprobación, el alcalde debe promulgarlo y posteriormente, ser publicado en el Diario oficial. En resumen, el PIIMEP concentra todos aquellos proyectos de obra debidamente priorizados que deberán ser ejecutados con lo recaudado con los Aportes, mismos que, al llevarse a cabo, mitigarán el impacto urbano en materia de espacio público.

De acuerdo con entrevistas llevadas a cabo para esta investigación, para la elaboración del Plan Comunal de Inversiones de la municipalidad de Providencia, se requirió de la participación de todas las unidades de la municipalidad que tuvieran relación directa con éste. Por ejemplo, la Dirección de aseo y ornato, encargada de la manutención y riego de áreas

verdes y jardines; la Dirección de Tránsito, responsable de la gestión de semáforos, señaléticas y ordenamiento del flujo vehicular; la Dirección de infraestructura, encargada del diseño, mantenimiento y ejecución de obras públicas como veredas, plazas y mobiliario urbano; la Dirección de Barrio y patrimonio, encargada del arbolado urbano de la conservación del entorno patrimonial y de identidad local; el Departamento de Asesoría Urbana encargado de la planificación territorial, evaluación de proyectos y seguimiento del cumplimiento del plan regulador comunal, entre otras unidades técnicas relevantes. Providencia llevó a cabo la consulta vecinal del Plan en 2020 en modalidad virtual y, posteriormente en 2021, se publicó el documento oficial *Providencia PIEP 2021*.

A raíz de la puesta en marcha de la LAEP, las municipalidades modificaron su estructura organizacional con la creación de direcciones, áreas o coordinaciones especializadas para atender las necesidades que requería el PIIMEP. Por ejemplo, en el organigrama de Providencia, se creó la coordinación PIEP —adscrita a la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA)— que lleva a cabo implementación del Plan a través de la revisión y priorización de la cartera de proyectos, inversión de los fondos recaudados, etc. Otras municipalidades como Las Condes lo hacen desde la Dirección de asesoría urbana y el departamento del Plan regulador.

Otro actor relevante dentro de las municipalidades son los Departamentos o direcciones de renta y patentes, responsables de administrar las patentes (permisos) que autorizan el ejercicio de todas las actividades lucrativas que se realicen en la comuna ya sean comerciales, profesionales, de servicios o industriales. Además, gestionan el cobro de derechos por ocupación del espacio comunal, los cuales constituyen una fuente importante de ingresos propios municipales. A este respecto, la LAEP establece también que deben realizarse aportes cuando un cambio de destino o uso de suelo genere un aumento en la densidad de ocupación. Así, el departamento de renta y patentes, al otorgar los permisos relacionados con cambios de uso de suelo, debe calcular y aplicar los aportes correspondientes. De acuerdo con información recabada en entrevistas, los montos establecidos por concepto de aportes en caso de cambio de uso de suelo pueden llegar a ser particularmente elevados.

Si bien los PIIMEP tienen un potencial redistributivo que permitirá fomentar la inversión en lugares menos favorecidos (San Martín & Del Canto, 2023), un 45% de las comunas

reconoce no tener avances en la implementación del Plan, un 23% declara que se encuentra en un proceso de preparación como recabando antecedentes, solicitando financiamiento, coordinando equipos, etc., un 16% está en fase de elaboración ya sea generando diagnósticos, levantando una cartera de proyectos, priorizando las obras o realizando consultas ciudadanas. Solo el 4% de los municipios (13) tiene un PIIMEP promulgado³². Por otro lado, de acuerdo con el SEIM y la Subsecretaría de transportes, hasta agosto de 2024, la cifra de los PIIMEP promulgados aumentó a 36 (Subsecretaría de transportes, 2024).

Esta condición diferenciada en el Plan se suma a las desigualdades presentes entre municipios. Según la información recabada de diversos actores clave, existen comunas en las que la elaboración del PIIMEP no es prioritaria, de interés o simplemente “no les importa”, debido a que no se perciben como territorios atractivos para la inversión inmobiliaria. En estos casos, algunos funcionarios han señalado que el costo económico de desarrollar el plan de inversiones supera los beneficios potenciales en términos de inversión que podrían obtener de éste. Como resultado, se refuerzan las disparidades entre comunas con alta actividad inmobiliaria y aquellas con menor dinamismo urbano, que quedan rezagadas tanto en instrumentos de planificación e inversión como en infraestructura.

También en el texto de ley se aclara que, del total recaudado anualmente, el 40% deberá ser destinado al financiamiento de obras o estudios de planes intercomunales (en caso de que hubiera) y del 60% restante deberá destinarse al menos un 70% para obras o estudios de movilidad y al menos un 30% para otros proyectos en el espacio público. En consecuencia, y a manera de ejemplo, la Municipalidad de Providencia ha utilizado los recursos provenientes de los aportes principalmente en obras de movilidad, siendo este el rubro con mayor inversión. Es importante destacar que, aun cuando los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) están específicamente diseñados para obras de movilidad, su aplicación se limita al área de influencia del proyecto. Fuera de ésta, los aportes —gracias a su capacidad de relocalización— pueden utilizarse para financiar otras obras necesarias, como puentes, ensanches viales, repavimentaciones o intervenciones complementarias a los IMIV.

Por otro lado, Vicuña et al. (2020) instan a avanzar en el principio de proporcionalidad dado que las diferencias en el avalúo fiscal promueven que “las comunas con avalúos más altos

³² El 12% restante no respondió la encuesta realizada para la investigación.

obtengan una mayor recaudación de dinero por habitante. Esta distorsión se hace crítica en barrios con densidades muy altas y bajo avalúo fiscal” y resaltan que “otra forma de evitar una excesiva distorsión del principio de proporcionalidad es reemplazar el avalúo fiscal por el avalúo comercial de los terrenos” (p. 67). Bajo este marco, se evidencia una recaudación municipal desigual, afectando todavía más, a las comunas más pobres y con poca actividad inmobiliaria.

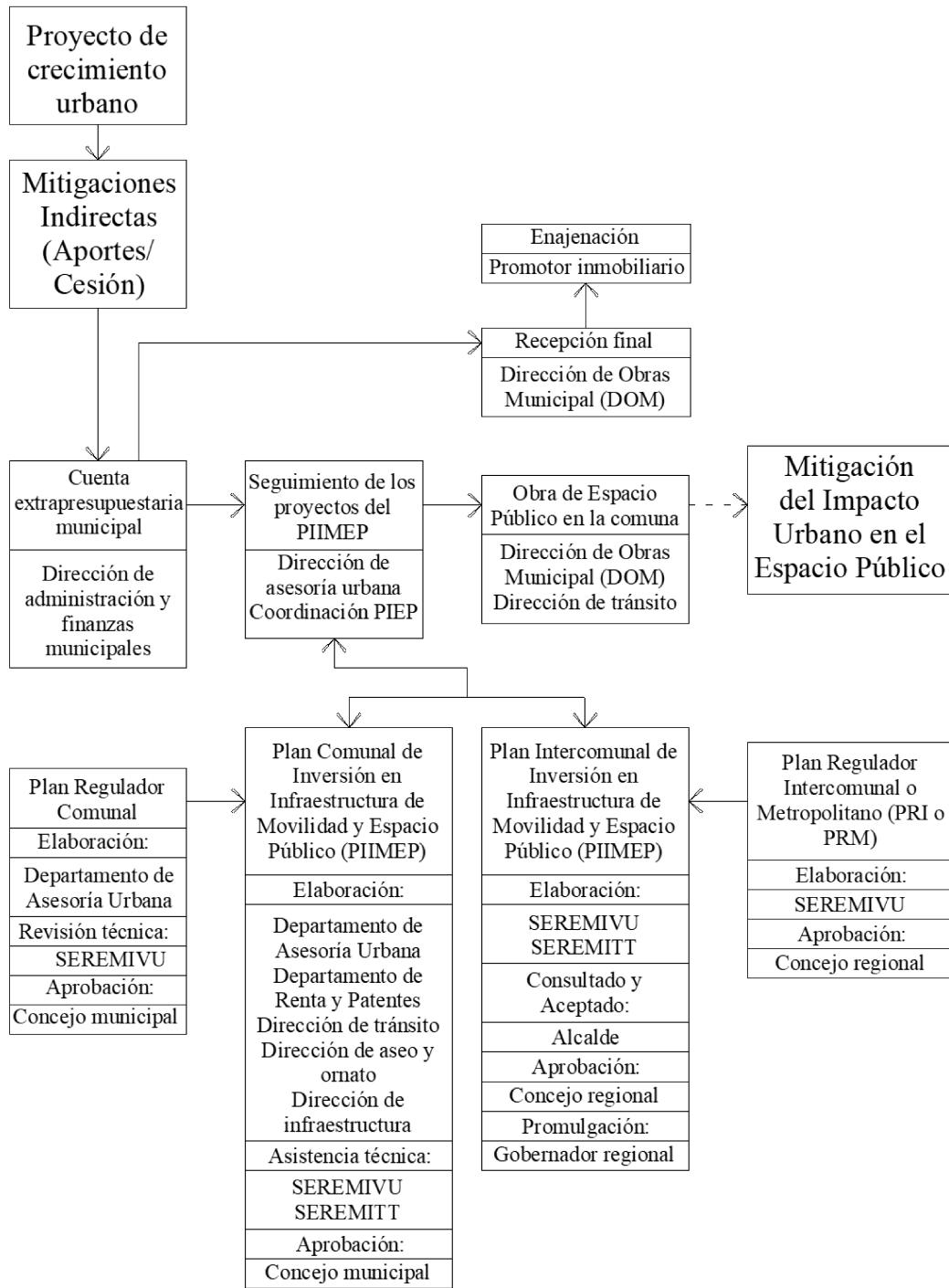
Otra crítica importante al instrumento es que el sector privado se desvincula completamente del impacto urbano que sus proyectos generan en el espacio público. En lugar de asumir un rol activo en la ejecución o seguimiento de las obras asociadas, el promotor inmobiliario suele percibir el Aporte como otro “trámite administrativo y un gasto adicional” necesario para obtener el permiso de edificación. Más allá de que esta situación muestre una falta de interés de la iniciativa privada, es resultado directo del diseño del instrumento.

Una evidencia clara de esta desvinculación es que, al determinarse el monto a transferir al municipio, generalmente se realizan acuerdos entre ambas partes y se establece como plazo para el pago de los aportes únicamente antes de la recepción final de la obra. Es decir, el promotor inmobiliario puede llevar a cabo toda la obra sin estar mitigando sus efectos. Esta lógica contribuye a una relación transaccional, en la que el promotor cumple formalmente con la obligación económica-legal, pero sin involucrarse en la planificación, implementación o evaluación de las mejoras urbanas que deberían derivarse del Aporte.

La LAEP puntualiza en su artículo 171 que “el proyecto no podrá recepcionarse si no se han materializado las obras del plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público cuya ejecución hubiere previsto el informe” (Ley No. 20.958, 2016). A pesar de su inclusión en el marco legal, esta *materialización* permanece como una regulación sin aplicación práctica dada la falta de ejecución de las obras mitigadoras.

Finalmente, a manera de resumen, la ilustración 9 muestra el proceso de implementación de las Mitigaciones Indirectas o Aportes que incluye a los actores más relevantes en cada una de las etapas.

Ilustración 9. Proceso de los Aportes y sus actores más relevantes



Fuente: Elaboración propia

En suma, se puede concluir que

- Es necesario avanzar en dos aspectos de planeación fundamentales: por un lado, que cada municipio cuente con un Plan Regulador actualizado —ya sea comunal, intercomunal o metropolitano, según corresponda— y, por otro lado, en la elaboración urgente del PIIMEP por todos los municipios. Para favorecer este segundo proceso, se podrían destinar recursos o incentivos económicos desde el gobierno nacional que busquen apoyar a los municipios en la formulación y actualización de los instrumentos.
- Los Aportes representan una herramienta con alto potencial redistributivo. Para aprovecharlo, es necesario priorizar proyectos de inversión orientados al desarrollo intercomunal y metropolitano. Por tal motivo, los recursos recaudados en comunas con mayor dinamismo inmobiliario podrían ser destinados a otras comunas —que sean parte del mismo plan intercomunal— que enfrentan mayores déficits de infraestructura y espacio público.
- Los recursos exigidos por la Ley a los privados resultan insuficientes para enfrentar las necesidades actuales de infraestructura en el espacio público. Por una parte, es necesario revisar las fórmulas del cálculo de los Aportes, con el objetivo de aumentar su capacidad para captar recursos, así como ajustarlas según el uso y destino del inmueble. Por otra, resulta urgente diseñar mecanismos que permitan complementar estos fondos privados, ya sea mediante financiamiento público adicional o la incorporación de nuevos actores inversionistas, que contribuyan a la ejecución de obras fundamentales para el desarrollo urbano y de espacio público.
- Uno de los aspectos más alarmantes del instrumento es que, dado su diseño actual, no logra mitigar el impacto urbano en el espacio público y, en la práctica, no permite financiar de manera efectiva proyectos de espacio público distintos a la movilidad. Al analizar la distribución de los recursos prevista en la Ley, se observa que solo el 18% del total recaudado por los municipios puede destinarse a espacios como parques, jardines, áreas infantiles, plazoletas, anfiteatros, arborización urbana, huertos urbanos, intervenciones artísticas, o mejoras en accesibilidad universal, precisamente los espacios que hacen más habitables las ciudades. Esta limitación presupuestal se evidencia en un dato contundente: a más de ocho años de la

promulgación de la ley y casi cinco desde su entrada en vigor, no se ha ejecutado una sola obra de espacio público de este tipo financiada con los Aportes. Hasta ahora, los recursos recaudados no han contribuido, ni siquiera, a la construcción de un metro cuadrado nuevo de espacio público. En consecuencia, el impacto urbano generado por los nuevos desarrollos inmobiliarios sigue sin una compensación efectiva.

Capítulo 5. Un estudio comparativo: la sociología de la acción pública en el DIUN y en la LAEP

“Las desigualdades sociales no son aceptables más que si son del interés de todos y, en particular, de los grupos sociales más desfavorecidos. Por consiguiente, hay que ampliar los derechos fundamentales y hacer accesibles a todos las ventajas materiales tanto como sea posible, mientras sea en el interés de quienes tienen el menor número de derechos y se enfrentan a oportunidades de vida menos amplias”

(Piketty, 2014)

En este capítulo 5 se desarrollará el análisis comparativo de los dos instrumentos de política pública: el DIUN y la LAEP, presentados en los capítulos 3 y 4. A través del marco de la sociología de la acción pública, busco destacar sus rasgos comunes o compartidos, así como sus características específicas que los hacen instrumentos singulares. Con ello, trato de arrojar luz sobre un entendimiento más certero —tratando de aportar a su generalización— del problema y recuperar aquellas soluciones y prácticas efectivas del impacto urbano y sus mitigaciones.

Un instrumento de política pública es un arreglo social específico que lleva consigo una forma particular de concebir un problema público y una manera de intervención Estatal, privada y social. Sin dejar de lado el relevante carácter técnico que concentra un instrumento y, en particular, un instrumento de planeación urbana, la sociología de la acción pública centra el análisis en la realidad social y política que se presenta en torno a este “dispositivo técnico”. Como señalan Lascoumes y Le Galès (2007) “los instrumentos no son herramientas con una neutralidad axiológica ... por el contrario, portan valores, se sustentan en una interpretación particular de lo social y en nociones precisas del modo de regulación que se busca instaurar” (p. 4).

Tanto en la etapa de instrumentación, es decir, cuando a través de relaciones políticas se busca la creación y diseño del instrumento; como en la implementación o la etapa de operación de éste, la sociología de la acción pública da cuenta de la importancia que tienen los acuerdos interpersonales o interinstitucionales de los actores implicados. Busca priorizar

preguntas como ¿qué actores concentran más poder y, por lo tanto, mayor capacidad de decisión?, ¿cuáles son los actores que quedan apartados o menospreciados en el instrumento?, ¿de qué tipo son las relaciones entre éstos?, entre otras.

Otra línea que nos obliga a analizar la sociología de la acción pública es la representación — formal e informal— del problema público al cual busca dar solución el instrumento de política pública. Cada dispositivo porta una “visión propia” del problema y, por consiguiente, una forma específica para darle solución. Para ello se presentan preguntas como ¿Qué visión —personal o institucional— se tiene sobre el problema?, ¿cuál de éstas llega a ser la “visión formal”?, ¿cuáles son los recursos materiales y humanos que se disponen para solucionar el problema?

Es importante aclarar que el *corpus* de la sociología de la acción pública contempla más áreas para el análisis de los instrumentos de aquellas que se revisan en este capítulo. Sin embargo, más que considerarlo como una deficiencia, propongo sumar esta investigación al diálogo en materia y fomentar el interés para futuras investigaciones ya sea sobre los instrumentos de política pública, los instrumentos de planeación o del impacto urbano como categoría analítica. A continuación se presentan las siguientes categorías para analizar al instrumento como

1. representación del problema
2. una organización de actores
3. un dispositivo técnico
4. detonador de efectos sociales

5.1. El instrumento como representación del problema

Todo instrumento de política pública conlleva una interpretación —implícita o explícita— del problema que busca resolver. Esta interpretación permite “traducir” el problema público desde un plano abstracto o teórico hacia uno operativo y normativo. Ello se logra gracias a que el instrumento contiene una “definición práctica” tanto del problema público como de los mecanismos para enfrentarlo. De acuerdo con Lascoumes y Le Galès (2007) “el instrumento conduce a una problematización específica del asunto, ya que jerarquiza lo que

se considera viable e incluso puede dar lugar a un sistema explicativo” (p. 11). Esta operación —la problematización— no es neutra pues delimita qué dimensiones del problema se consideran legítimas de intervenir, en qué medida se priorizan, y cuáles se invisibilizan.

Salamon (2002) advierte que los instrumentos pueden tener propósitos iguales o similares, pero su diseño y su forma de operar los convierte en mecanismos únicos. En este sentido, ambos instrumentos analizados en esta investigación —el DIUN y la LAEP—, se plantean como respuestas al problema del impacto urbano asociado a grandes desarrollos inmobiliarios. Sin embargo, difieren tanto en sus objetivos explícitos como en su alcance técnico y normativo. Por un lado, el Dictamen “tiene por objeto evaluar y dictaminar las posibles influencias o alteraciones causadas al entorno urbano o urbano ambiental por algún proyecto público o privado en el área donde se pretenda realizar” (Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2018). Por otro, la LAEP tiene por objetivo que los desarrolladores inmobiliarios se hagan cargo de los impactos negativos a través de las mitigaciones directas en las cuales “los proyectos que [...] ocasionen impactos relevantes sobre la movilidad local deberán ser mitigados a través de la ejecución de medidas”, y de las mitigaciones indirectas con la sesión gratuita y obligatoria de forma directa “o a través de un aporte equivalente al avalúo fiscal del porcentaje de terreno a ceder a la municipalidad” (Ley No. 20.958, 2016).

Estos objetivos presentan un énfasis en distintas dimensiones del problema cuyas diferencias no son menores, ya que revelan cómo cada instrumento construye una representación distinta del problema público: el DIUN lo concibe como un fenómeno multidimensional que debe ser evaluado en su contexto específico, caso por caso; la LAEP, como un impacto acotado a dos áreas clave, que puede ser gestionado mediante criterios estandarizados y normados. La concepción del impacto urbano subyacente en cada instrumento no sólo delimita las acciones de mitigación, sino que también orienta la acción pública hacia diferentes componentes.

En este punto, resulta importante comparar estas dos formas de concebir el problema que integran los instrumentos, con la definición propuesta en esta investigación: el impacto urbano es *el conjunto de transformaciones físicas —sociales, económicas y ambientales— derivadas de la edificación de un gran desarrollo inmobiliario que se expresan en el entorno urbano inmediato o próximo a su emplazamiento*. Por un lado, aunque los instrumentos no

realizan una distinción específica de las tres dimensiones que expresan el problema (social, económico y ambiental), sí llegan a incorporar ciertas mitigaciones para atenderlas. Por otro, ambos instrumentos incorporan la noción de gran desarrollo inmobiliario al centrarse en los inmuebles de gran magnitud. Cabe resaltar que también incorporan un área de influencia delimitada en la cual se espera que el impacto sea mayor.

Aunque ambos instrumentos hacen referencia al equipamiento urbano (salud, educación, cultural o deportivo), se considera de forma marginal ya que ninguno establece disposiciones específicas, por ejemplo, para la construcción obligatoria de escuelas, clínicas u otro tipo de infraestructura pública. Otro aspecto relevante que no es abordado por ninguno de los instrumentos es el impacto sobre el acceso a la vivienda o sobre la economía local. No se contemplan Mitigaciones para los efectos de la expulsión de la población vulnerable o el desplazamiento de pequeños comerciantes a causa de procesos de renovación urbana. Sería posible, por ejemplo, exigir medidas de compensación mediante la producción de vivienda social o asequible.

También destaca la diferencia que presentan los instrumentos en cuanto al área de influencia considerada para el impacto urbano. Por un lado, gracias a los IMIV se puede plantear un área de afectación proporcional al tamaño del proyecto, siendo las intersecciones de calles la unidad de medida, no una distancia circundante. El IMIV Básico la considera hasta “la primera intersección con otra vía, en la principal ruta de entrada al proyecto y en la principal ruta de salida” (Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, 2019), el IMIV Intermedio hasta la cuarta intersección, mientras que el IMIV Mayor la considera hasta la vigésima intersección y se consideran todas las rutas posibles de entrada y salida.

Por otro, el Dictamen no distingue entre magnitudes del desarrollo ya que la evaluación se realiza en radio fijo de 800 metros circunscritos al inmueble, además de que es una única medida para la evaluación de todas las materias que contemplan el DIUN. Esta zona de influencia directa, independientemente del instrumento, debe adecuarse al tamaño del desarrollo y su consecuente área de impacto priorizando criterios técnicos para su definición como cajones de estacionamiento, nuevos residentes esperados, uso del suelo al cual estará dedicado el inmueble, etc., de acuerdo con el tipo de impacto a estimar.

Con respecto a las medidas de mitigación, ambos instrumentos comparten la intención de sustentarse en estudios técnicos, aunque el peso y el grado de formalización de estos varían. En el DIUN, las Medidas están sujetas a procesos de negociación entre el gobierno y el promotor. También, dados los vacíos legales, hay márgenes considerables para acciones de discrecionalidad. En cambio, la LAEP regula las Mitigaciones en documentos legales específicos —los Aportes en la Ordenanza General y los IMIV en el Reglamento DS30—, lo cual acota la discrecionalidad y otorga mayor certeza jurídica.

Específicamente para el caso de la movilidad, el DIUN no establece en su marco normativo qué análisis específicos de tránsito debe contener el Estudio de impacto urbano ni tampoco el tipo de Medidas a implementar. Las Mitigaciones son acuerdos o imposiciones que muchas veces no se sustentan mediante criterios técnicos ni en relación con la magnitud del impacto generado. Mientras que, para el caso de la LAEP, el Reglamento DS30 sí contempla las Medidas de mitigación vial que se deben llevar a cabo de acuerdo con la magnitud del proyecto.

En lo tocante al espacio público, la diferencia es aún más marcada. La LAEP únicamente contempla un aporte económico regulado mediante fórmula legal; sin embargo, lo recaudado hasta el momento no ha sido suficiente para financiar completamente proyectos de este tipo. Aunado a ello, las obras de mitigación dependen de procesos municipales posteriores y de un instrumento de política pública distinto: el PIIMEP. En el DIUN, por su parte, las obras de mitigación son el resultado de mesas técnicas entre el promotor y su equipo técnico, y el gobierno. Las Mitigaciones no se detallan en el documento del Dictamen lo que obstruye la comunicación pública de las obras y su seguimiento por actores de la sociedad civil. Una diferencia que subrayar es el modelo de ejecución de las obras: mientras la LAEP no le obliga al promotor a ejecutar obras concretas de mitigación, sino que transfiere la responsabilidad a los municipios, en el DIUN los promotores ejecutan directamente las obras pactadas con la autoridad.

Ambos instrumentos aportan información sobre la categoría de gran desarrollo inmobiliario. El Dictamen evalúa los inmuebles de acuerdo con su uso de suelo y establece umbrales a partir de los metros cuadrados: para uso habitacional es a partir de 10,000 m², mientras que para usos comerciales y de servicios, se considera al pasar de los 5,000 m². Por su parte, en

la LAEP, si bien no hay una definición explícita, la categorización se deriva del tipo de IMIV requerido: un IMIV básico se aplica a desarrollos inmobiliarios pequeños, mientras que un IMIV intermedio o mayor sería indicativo para un gran desarrollo inmobiliario. La cualidad que tiene la LAEP de jerarquizar los inmuebles, y por lo tanto el impacto y sus mitigaciones, es un atributo adecuado y necesario. Estos umbrales constructivos, aportan información para la categorización y posterior regulación de los grandes desarrollos inmobiliarios.

El análisis de ambos instrumentos desde la categoría de “representación del problema” evidencia que, aunque tanto el DIUN como la LAEP se orientan a abordar el impacto urbano generado por grandes desarrollos inmobiliarios, lo hacen desde marcos interpretativos distintos que determinan no sólo lo que se considera “impacto urbano”, sino también las formas legítimas de intervenirlo. Comprender estas representaciones permite comparar instrumentos y conocer las visiones de ciudad, así como los modelos de gobernanza urbana que los sustentan. En última instancia, los instrumentos analizados no sólo gestionan un problema técnico, sino que construyen una determinada narrativa del desarrollo inmobiliario y de sus impactos “aceptables” o “mitigables”.

5.2. El instrumento como una organización de actores

La sociología de la acción pública obliga a analizar a los actores encargados tanto de la instrumentación como de la implementación del instrumento y con ello, revisar las prácticas que se llevan a cabo. El énfasis dado a los actores políticos permite, en un primer momento, demostrar que siempre hay “ganadores y perdedores” que demuestra la existencia de “la influencia y los influyentes” (*influence and influential*) en las políticas públicas (Lasswell, 1936). Las relaciones entre los actores, más allá de ser horizontales —aun estando en contextos democráticos— resultan en cierto modo, jerárquicas y dependientes. En esta relación desigual, habrá aquellos que ostenten mayor poder político que puede observarse tanto en su capacidad de decisión como de incidir directamente en los procesos; y aquellos que, por el contrario, sean dependientes de esas decisiones y procesos.

En un segundo momento, analizar a los actores posibilita conocer el uso que éstos le dan al instrumento. Es decir, centrado en los recursos que poseen los actores, el instrumento va a perseguir intereses distintos, los cuales no siempre responden a los objetivos del mismo reiterando con ello lo que plantean Lascoumes y Le Galès (2007): un instrumento

multipropósito. Cada actor tiene atribuciones particulares y un marco de acción específicos, ambos otorgados por las leyes y normativas.

El Dictamen de Impacto Único es un instrumento local —su aplicación se limita a la Ciudad de México— y, por lo tanto, los actores son locales. En el ámbito gubernamental, el actor más relevante es la Dirección General de Política Urbanística y su Dirección de Gestión Urbanística, ambas de la SPOTMET. La primera se encarga de la aprobación del Dictamen para su liberación total. La segunda, junto con sus subdirecciones y las áreas operativas (la JUD de Impacto Urbano y la JUD de Seguimiento a Medidas) se encargan de darle el seguimiento al DIUN, así como de la vinculación con las otras dependencias y áreas de la misma Secretaría.

En el proceso intervienen de forma directa otras cuatro Secretarías del gobierno de la Ciudad de México (SEMOVI, SEGIAGUA, SGIRPC y SEDEMA) y la Alcaldía (gobierno local) en donde se encuentra el inmueble; aunque se observa un grado de participación distinto de cada una de éstas, así como un poder político asimétrico. La SEDEMA tiene a su cargo el seguimiento y aprobación del Resolutivo ambiental, mismo que es parte constitutiva del DIUN y, por lo tanto, concentra cierto grado de superioridad jerárquica frente a otras dependencias. Por su parte, la SEGIAGUA también tiene un poder de decisión distinto de las demás dependencias que le es otorgado por la Ley y el Reglamento al considerar su opinión técnica en materia como vinculante y necesariamente positiva para la Liberación total del Dictamen. Mientras que las opiniones técnicas de la SEMOVI y de la SGIRPC no son vinculantes y, por lo tanto, no ostentan poder decisonal.

Por su parte, la Alcaldía se presenta como un actor con cierta fricción en el proceso, pero con un gran poder de decisión. Es un actor constitutivo de las mesas de trabajo para la mitigación en espacio público que además tiene a su cargo la emisión de la constancia de término de obra y de la Autorización de uso y ocupación, ésta última necesaria para que el promotor pueda enajenar el inmueble y obtener su ganancia.

En el contexto de la Ley de Aportes al Espacio Público, se presentan actores tanto del gobierno nacional y regional, como de los gobiernos locales y promotores inmobiliarios. La Ley se traduce en sus dos instrumentos para implementar la política: las Mitigaciones Directas (los IMIV) y las Mitigaciones Indirectas (los Aportes al espacio público), y en cada

uno de éstos se observan diferentes actores. Por un lado, los IMIV son regulados desde el gobierno nacional a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MITT), particularmente por la Subsecretaría de Transportes. Sin embargo, se gestiona por las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMITT) quienes le dan el seguimiento técnico y administrativo a los IMIV Intermedio y Mayor. Dentro de las SEREMITT, las áreas técnicas encargadas son la División de Normas y Operaciones, y la Coordinación SEIM que se encarga de la administración del Sistema de Evaluación de Impacto en la Movilidad (SEIM). Se involucran también las municipalidades a través de la Dirección de tránsito y transporte para evaluar los IMIV Menores.

Por otro lado, los Aportes son regulados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y sus Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIVU). Operativamente, las municipalidades son las encargadas del seguimiento pues tienen la facultad de requerir los Aportes —que mayoritariamente son pagados en dinero— a través de la Dirección de Administración y finanzas municipales para que, posteriormente, se lleven a cabo las obras de mitigación gestionadas por las Direcciones de obras. Resalta la labor de las municipalidades para la elaboración de los Planes de Inversión en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público (PIIMEP) a cargo de las Direcciones o áreas específicas (como el Departamento de Asesoría Urbana). En este proceso, el de la elaboración de los PIIMEP, intervienen otros actores tanto municipales como de la comunidad.

En lo tocante al sector privado y promovente, en el DIUN resalta la intervención de los Peritos en Desarrollo Urbano, los Prestadores de Servicios Ambientales, así como los representantes legales e inversionistas. En el proceso de la LAEP, se observa una fuerte presencia de actores como la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), especialistas y consultores en los IMIV (inscritos en el RECIMIV), así como los inversionistas o propietarios. En ambos instrumentos se ubica personal técnico para elaborar, sobre todo, el Estudio de Impacto y dar seguimiento proyectual de las mesas de trabajo de espacio público; así como el desarrollo de los IMIV. Tales especialistas pueden ser parte constitutiva del equipo promovente dando acompañamiento constante o contratados solo para el apoyo de un Estudio o un proyecto.

Finalmente, se observa que la sociedad civil no desempeña un papel activo en ninguno de los instrumentos analizados. Es decir, no existen mecanismos directos que garanticen la participación de los vecinos o de la comunidad en general, aunque en algunos casos su intervención se da de forma puntual y en distintas etapas del proceso. En el caso del DIUN, destaca la actuación de los COPACOS como organizaciones vecinales interesadas en dar seguimiento a los proyectos inmobiliarios. Sin embargo, su involucramiento suele ocurrir únicamente cuando perciben afectaciones directas y, por lo general, tras un esfuerzo previo de autogestión. Estos grupos tratan de buscar acuerdos primero con los desarrolladores y, en un segundo momento, intentar procesos de conciliación con las autoridades. Por su parte, en la aplicación de los dos instrumentos previstos en la LAEP, la participación comunitaria se omite por completo.

En la misma línea, resulta clave analizar los usos que distintos actores hacen del instrumento. Más allá de sus fines normativos o técnicos, un instrumento también adquiere sentido a partir de los propósitos particulares para los cuales los actores involucrados lo movilizan. Esto permite formular preguntas como ¿Para qué lo usan? o ¿Qué propósitos le asignan? Desde esta perspectiva, tanto el DIUN como la LAEP son utilizados de maneras diversas por los actores clave: el gobierno, los desarrolladores inmobiliarios y la sociedad civil.

El Estado, como representante del interés público, tiene la responsabilidad de regular los efectos del desarrollo urbano en función del bien común, dentro de un marco legal. Así, los instrumentos analizados permiten al gobierno ejercer una forma específica de regulación del desarrollo inmobiliario: *qué, en dónde y para qué fin* se puede construir en las ciudades. Le permite también al gobierno contar con un registro detallado de los inmuebles que se construyen, acompañado de todas las especificidades: técnicas, normativas, fiscales, del promovente, etc. de los proyectos. Es decir, es una herramienta para controlar y vigilar directamente a los desarrolladores y su actividad.

Tanto el DIUN como la LAEP permiten a los gobiernos locales atender una de sus funciones centrales: proveer infraestructura y servicios urbanos. Estos instrumentos canalizan recursos privados hacia la creación de bienes públicos —como banquetas, pavimentación, alumbrado, arbolado, infraestructura hidráulica— a través de medidas como las MIU, los Aportes o las Mitigaciones Directas. Si bien no es un instrumento que tenga como objetivo la denominada

captura de plusvalías, sí representan una forma de compensación económica que permite captar cierto “costo” económico del impacto generado para la inversión pública.

Resulta relevante el potencial que tienen ambos instrumentos para reducir desigualdades territoriales en infraestructura y servicios, pues podrían incentivar una redistribución de obras que permita dirigir recursos hacia zonas con mayor rezago urbano (re-localizar inversiones) —ya sea en otras alcaldías de la Ciudad de México o en comunas vulnerables de Chile—. El gobierno debe impulsar esta cualidad y, con ello, avanzar hacia una mayor justicia territorial y social.

Desde el punto de vista de los desarrolladores, el instrumento es utilizado para diferentes propósitos. Las entrevistas indicaron que los instrumentos se aprecian como un “trámite administrativo tardado y costoso”, lo que indica que se percibe como un obstáculo administrativo más que en una herramienta de planificación urbana. Sin embargo, las entrevistas también revelan que existe un reconocimiento del impacto negativo que puede generar su actividad, lo que los lleva a asumir una cierta corresponsabilidad al tomar un papel más activo en la implementación de las Mitigaciones.

No obstante, en la práctica, el principal uso que los desarrolladores hacen de estos instrumentos es su función habilitadora dado que necesitan contar con la Liberación Total de las MIU del Dictamen, en el caso mexicano, así como con la Recepción de las Obras del IMIV y el comprobante de pago de los Aportes en el contexto chileno. Esta condición es obligatoria desde un punto de vista jurídico, ya que le permitirá al desarrollador enajenar el inmueble para comercializar los proyectos, recuperar la inversión y obtener una ganancia. Ello demuestra que el instrumento se convierte en una pieza fundamental dentro del ciclo económico de desarrollo.

El tercer actor que llega a hacer uso del instrumento es la sociedad civil. En el caso de la Ciudad de México, el DIUN tiene un carácter público dado que, cuando se emite, se debe publicar en medios oficiales del gobierno de la Ciudad de México. Esto permite que vecinos y organizaciones sociales dispongan del Dictamen como un mecanismo de información al incluir datos sobre el uso de suelo, superficie construida, áreas libres, densidad, en su caso el número de viviendas, entre otros. También, aporta información respecto de las Medidas de

Integración Urbanas que se llevarán a cabo para la mitigación, lo que convierte al Dictamen en una herramienta de observación y demanda ciudadana para exigir —legal y políticamente— que se cumplan los compromisos del promotor en torno al impacto urbano.

En contraste, en la LAEP el involucramiento ciudadano es más limitado ya que ni en los IMIV ni en los Aportes se requiere de una opinión pública. Los primeros son estudios completamente técnicos, mientras que los segundos son gestionados directamente por la Municipalidad. No obstante, los ciudadanos sí se consideran para participar de manera directa en la aprobación de los PIIMEP, donde se priorizan las obras que serán financiadas con los Aportes inmobiliarios. Si bien se permite cierto grado de incidencia comunitaria, los mecanismos no son suficientes, aunado a que la información no se encuentra disponible públicamente.

5.3. El instrumento como un dispositivo técnico

Desde un enfoque ético, ambos instrumentos pueden ubicarse dentro de la categoría de “legislación de responsabilidad civil” —propuesta por Salamon (2002)—, en tanto que buscan que los desarrolladores asuman parte de los costos —sociales, económicos y territoriales— que genera su actividad gracias a un marco jurídico en el que se basa su implementación (sistema de entrega). En la misma línea, al retomar la clasificación desde la sociología de la acción pública propuesta por Lascoumes y Le Galès (2007), ambos instrumentos tienen un comportamiento híbrido dado que, constituyen un instrumento “legislativo y regulador” cuyo objetivo es el orden social, y se legitiman por la imposición de un interés general; pero también provocan ajustes dentro de la sociedad civil al ser empleados para “mejorar estándares prácticos” con base en una legitimación técnica y democrática.

Se trata de mecanismos que, sin suprimir el derecho a la propiedad, imponen restricciones para su ejercicio, alineándose con el derecho de la Función Social de la Propiedad. Si bien esta visión no se encuentra de forma explícita en su operación, sí la incluyen como una base ética y conceptual. Ello se observa de forma particular con los aportes y las medidas mitigatorias pues representan contribuciones hechas por la parte interesada en desarrollar el inmueble para el beneficio de la comunidad.

La sociología de la acción pública también reconoce que los instrumentos no sólo expresan intenciones políticas o representaciones del problema, sino que operan como dispositivos técnicos concretos dentro de la política pública. Esta dimensión permite analizar no sólo qué busca hacer un instrumento, sino cómo lo hace: a través de qué procedimientos, mecanismos, reglas y dispositivos normativos o administrativos. El análisis no se limita al discurso, sino que examina su funcionamiento material: qué estudios requiere, qué procedimientos impone, bajo qué regulaciones actúa y cómo se articula institucionalmente. Son mecanismos con un alto contenido técnico centrado en atacar el problema público. Esta operatividad técnica no es exclusiva, sino que, por el contrario, puede replicarse, adaptarse o contribuir en el diseño de otros instrumentos similares.

En primer lugar, ambos instrumentos analizados presentan una jerarquía legal diferenciada. Por un lado, la Ley de Aportes al Espacio Público se integra como parte constitutiva de la Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile, lo que le otorga carácter obligatorio a escala nacional y establece las atribuciones tanto del gobierno central como de los gobiernos locales. A partir de su promulgación en 2016, se modificó su reglamento (la Ordenanza General) y se creó el Reglamento DS30, que regula de forma específica la elaboración de los IMIV, aportando así mecanismos de regulación certeros y actualizados.

Por otro lado, el Dictamen de Impacto Único se regula mediante la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento. Si bien este último define atribuciones y plazos administrativos, mantiene amplios márgenes de discrecionalidad, sobre todo en cuestiones técnicas. Destaca la publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, donde se establecieron procedimientos simplificados y se creó una instancia de coordinación interinstitucional. Aun con ello, persisten vacíos operativos y de exigibilidad técnico-jurídica.

Las diferencias se acentúan en lo relativo al establecimiento de las Medidas de Mitigación. La LAEP presenta una superioridad técnica evidente en relación con el DIUN, al contar con fórmulas normadas para el cálculo de los Aportes y medidas obligatorias en materia de movilidad, reguladas por el Reglamento DS30. No obstante, la investigación subraya la urgencia de actualizar tales fórmulas para mejorar la recaudación y la proporcionalidad de los Aportes. En contraste, el DIUN carece de un marco técnico regulado de forma explícita,

salvo por algunos artículos que permiten calcular impuestos según las magnitudes del proyecto (como los artículos 302 y 301 del código fiscal para agua y movilidad, respectivamente; o el pago del artículo 80 del Reglamento de la LDUDF para el fondo de reserva territorial), pero que no constituyen MIU en sentido estricto.

Asimismo, ambos instrumentos presentan una fuerza vinculante distinta. Si bien ambos son percibidos por los desarrolladores como autorizaciones necesarias para enajenar el inmueble, su capacidad de exigencia es desigual. En el caso del DIUN, la información recabada a través de entrevistas revela una débil capacidad sancionatoria, una falta de mecanismos efectivos de monitoreo en el cumplimiento de las MIU, así como la necesidad de otorgar mayores atribuciones a las dependencias para sancionar por incumplimiento.

Tanto el DIUN como la LAEP son procedimientos administrativos coordinados por entidades públicas (y detallados en los capítulos 3 y 4), que deben operar dentro de plazos establecidos —ya sea por la normativa, por acuerdos entre actores o de forma unilateral por la administración—. En ambos procesos, resultan relevantes las plataformas digitales introducidas para la mejora en la gestión de los instrumentos: la “ventanilla única digital” para el Dictamen, y el “Sistema de Evaluación de Impacto en la Movilidad” (SEIM) para los IMIV. Aunque ambas han presentado ciertas obstrucciones para su correcto funcionamiento, son un ejemplo de la incorporación de nueva tecnología para eficientar procesos administrativos.

Finalmente, estos instrumentos se relacionan con otros de distinta jerarquía, objetivo o materia. Por ejemplo, el DIUN se vincula directamente con el Resolutivo Ambiental encargado de la mitigación del impacto ambiental. Por su parte, los Aportes se relacionan con los PIIMEP y los Planes Reguladores Comunales en las distintas municipalidades. Ello demuestra que se integran como parte de una red más amplia de políticas urbanas, con distintas capacidades técnicas e institucionales que dependen de cada contexto territorial.

5.4. El instrumento como detonador de efectos sociales

Desde la sociología de la acción pública “los instrumentos en funcionamiento no son dispositivos neutrales: producen efectos específicos, independientemente del objetivo que se persiga” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 3). Es decir, también son productores de efectos

sociales no previstos o que van más allá de su objetivo explícitamente declarado. Partiendo desde la instrumentación y posteriormente, en su implementación, las herramientas de política pública generan efectos simbólicos, normativos, materiales o políticos. Configuran realidades sociales al estabilizar formas de acción y legitimar narrativas dado que un instrumento no solo determina la acción pública, sino que transforma el entorno social y político en el que se inserta.

Para este análisis se plantean las preguntas: ¿Cuáles son los efectos (expresiones) que ha producido tanto el DIUN como la LAEP en la sociedad? ¿Qué nuevos actores se constituyeron a partir de su aplicación? y, de los que estaban ¿cómo se modificó su actividad política? Así como para este caso particular, ¿cuál es la expresión *territorial* que ha tenido el instrumento en las ciudades donde se ha aplicado? Los instrumentos analizados, tanto el DIUN como la LAEP, han provocado efectos más allá de su objetivo formal: mitigar los impactos urbanos derivados de grandes desarrollos inmobiliarios.

Por un lado, la puesta en marcha del DIUN generó una comunicación más directa entre varias dependencias del gobierno de la Ciudad de México que antes operaban bajo dinámicas fragmentadas. Con la instauración de la CIU se generó un espacio formal respaldado en la normativa para la coordinación interinstitucional. Puntualmente, la SPOTMET y su Dirección General de Política Urbanística concentraron esfuerzos y recursos para atender el proceso administrativo del instrumento. Por su parte, las dependencias encargadas de la evaluación de las Medidas, se vieron obligadas a destinar áreas técnicas específicas dentro de su estructura organizacional para darle seguimiento.

Por otro lado, la publicación de la LAEP en Chile implicó una reconfiguración jurídico-administrativa desde su promulgación en 2016. Entre sus efectos destacan las nuevas atribuciones conferidas a la Subsecretaría de Transportes y sus Secretarías Regionales (SEREMITT) para el seguimiento de los IMIV, así como la creación del SEIM y las áreas técnicas encargadas de su operación y mantenimiento. En el ámbito de los Aportes, éstos tuvieron un impacto similar dado que las municipalidades han llevado a cabo los procesos necesarios para la elaboración de los PIIMEP, así como la creación de áreas específicas dentro de su estructura administrativa para darle seguimiento. Cabe destacar la incorporación

de las cuentas bancarias extra presupuestales para la recaudación de recursos hecha por los desarrolladores.

Asimismo, se observa una redefinición de la relación entre los gobiernos y los desarrolladores inmobiliarios. Al obligarlos a financiar infraestructura pública, los gobiernos locales han adquirido un rol de mediadores técnicos y políticos de tal inversión. Tanto en el DIUN como en los IMIV, los funcionarios no solo participan como administradores, sino que son parte activa del proceso político. Por un lado, los gobiernos locales y las dependencias de la Ciudad de México desarrollan debates, acuerdos y conciliaciones en torno a las decisiones finales sobre las MIU al limitar actividades y exigir responsabilidades a los desarrolladores. Por otro, en el proceso de los IMIV, los funcionarios son evaluadores y dictaminadores de los Informes, tomando parte activa de las exigencias no solo técnicas, sino también políticas.

Dado que los grandes desarrollos inmobiliarios no pueden llevarse a cabo sin un proceso de evaluación y mitigación formal, ambos instrumentos han reconfigurado ciertas reglas del juego para la urbanización de las ciudades a través nuevas dinámicas de planificación, negociación y ejecución. Particularmente, los desarrolladores han modificado la actividad inmobiliaria al incorporar directamente la mitigación del impacto urbano en sus prácticas profesionales. A raíz del DIUN, los desarrolladores han tenido que destinar recursos económicos específicos para las obras de mitigación, así como esfuerzos personales para su seguimiento ante las autoridades. Por su parte, en el proceso de la LAEP, los promotores también han absorbido ciertos costos del impacto urbano al financiar las obras de mitigación del impacto en movilidad (incorporadas en el IMIV) y el pago correspondiente de los Aportes.

Por la naturaleza de los instrumentos, éstos también han tenido efectos materiales visibles en el territorio. En el caso del DIUN, algunas de las Medidas de Integración Urbana han derivado en infraestructura pública concreta: repavimentación de calles, instalación de luminarias, recuperación de espacios públicos, infraestructura para servicios de agua y drenaje, etc. En el caso chileno, los IMIV han logrado nueva infraestructura vial; sin embargo, dado el diseño instrumental de los Aportes, se ha limitado la ejecución de obras para la mitigación en espacio público.

Estos instrumentos tienen un efecto normativo, al legitimar ciertas visiones en torno a la práctica inmobiliaria al reforzar la obligatoriedad de que el crecimiento urbano debe estar integrado a la ciudad y mitigar sus efectos negativos. Ello puede influir en las percepciones ciudadanas sobre el rol del gobierno y de los desarrolladores, así como en la narrativa de corresponsabilidad en la cual actores públicos y privados deben asumir el costo del impacto urbano.

No obstante, persiste el riesgo de que ambos instrumentos se conviertan en mecanismos performativos de legitimación política más que en herramientas efectivas de mitigación de impactos urbanos. La visibilidad de las obras financiadas o ejecutadas en el marco del DIUN y la LAEP puede ser utilizada por autoridades y desarrolladores para proyectar una imagen de responsabilidad y compromiso con la ciudad, aun cuando las intervenciones no logren compensar de manera efectiva los impactos negativos del desarrollo inmobiliario. Es decir, el valor simbólico y político de los instrumentos puede llegar a pesar más que su eficacia técnica, desplazando la atención hacia la puesta en escena del cumplimiento y no hacia la calidad, rigor técnico y equidad de las medidas implementadas.

Conclusiones

La presente investigación permitió analizar de forma comparativa dos instrumentos de política pública: el Dictamen de Impacto Único (DIUN) de la Ciudad de México y la Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP) de Chile. Aun cuando ambos persiguen el mismo objetivo, el de mitigar el impacto urbano derivado de grandes desarrollos inmobiliarios, responden a contextos normativos, institucionales y políticos distintos. Para ello, se recurrió a la sociología de la acción pública como base analítica de los instrumentos y del análisis comparativo.

En un primer momento se planteó una aproximación del gobierno contemporáneo a través de la “nueva gobernanza” para focalizar el análisis en quiénes gobiernan, qué se gobierna y cómo se gobierna. Este enfoque destacó la multiplicidad de actores involucrados en las políticas públicas y la importancia del análisis del instrumento como elemento central. En la misma línea, se presentó la sociología de la acción pública como el marco teórico-conceptual para examinar los instrumentos y demostrar que éstos no son solo dispositivos técnicos, sino también arreglos organizacionales, representaciones del problema y detonadores de efectos sociales.

Posteriormente, se incluyó una discusión técnico-normativa necesaria sobre la categoría de impacto urbano y las acciones que se han priorizado para atenderlo. Aunque es un concepto aún en construcción, de carácter complejo y que abarca varias dimensiones, se decidió incluir una definición práctica para aportar a la discusión académica. Asimismo, se examinaron los grandes desarrollos inmobiliarios haciendo hincapié en los factores que hacen posible la edificación de este tipo de inmuebles, así como sus características edilicias fundamentales.

El Dictamen de Impacto Único de la Ciudad de México fue el primer instrumento analizado. Se caracteriza por tener una concepción amplia del impacto urbano al reconocer múltiples dimensiones del fenómeno que incluyen movilidad, espacio público, infraestructura hidráulica y gestión de riesgos. Destacan los hallazgos presentados en el capítulo 3: existe una mayor coordinación entre actores y se observa una reducción de tiempos administrativos, ambas situaciones gracias a la consolidación de la Comisión de Impacto Único (CIU); su implementación depende en gran medida de interpretaciones técnicas sujetas a negociación

política; existe una ausencia de una base legal sólida para poder sancionar en caso de incumplimiento de Medidas de Integración Urbana.

Por su parte, el análisis de la Ley de Aportes al Espacio Público arrojó que el impacto urbano se concibe de forma acotada únicamente para las materias de movilidad y espacio público, sin abarcar otras externalidades urbanas. La LAEP implementa un instrumento específico para cada materia: los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) y los Aportes, respectivamente y que, además, cuentan con metodologías estandarizadas y un fuerte sustento técnico, características que reducen la discrecionalidad en la aplicación. Si bien los IMIV han generado nueva infraestructura de movilidad financiada por los desarrolladores, el instrumento de los Aportes requiere ser revisado dado que lo recabado es insuficiente para financiar infraestructura de este tipo que atienda las demandas actuales y mitigue el impacto urbano en espacio público.

Posteriormente, el análisis comparativo permitió observar que más allá de sus objetivos declarados, ambos instrumentos generan efectos que reconfiguran las relaciones de poder, legitiman narrativas sobre el desarrollo inmobiliario y producen expresiones materiales concretas en el territorio. Esto confirma que los instrumentos de política pública no son sólo procedimientos administrativos, sino que se constituyen como verdaderas herramientas de gobierno. Particularmente, el análisis del DIUN y la LAEP proveyó información sobre cómo se define el impacto urbano, qué se considera para su mitigación, cómo se miden los efectos, quiénes deciden y quiénes asumen los costos económicos, sociales y territoriales.

Esta investigación ofrece un aporte novedoso al comparar dos instrumentos de política pública —el DIUN y la LAEP— bajo un mismo marco analítico que articula la sociología de la acción pública con la categoría técnica de impacto urbano. Este enfoque permitió sistematizar y contrastar dimensiones normativas y operativas, así como proponer una metodología de análisis del impacto urbano como fenómeno multidimensional, integrando aspectos técnicos, normativos, políticos y sociales que amplían su comprensión más allá de lo legal o administrativo. A partir de los hallazgos presentados, es fundamental señalar implicaciones para el diseño, modificación e implementación de instrumentos de política pública que tengan como propósito atender el impacto urbano generado por grandes desarrollos inmobiliarios:

- Visión integral del fenómeno. El impacto urbano debe considerar todas aquellas transformaciones físicas expresadas en el territorio —sociales, económicas y ambientales— derivadas de grandes desarrollos inmobiliarios y que se encuentren próximas a su emplazamiento. Este fenómeno a regular no es unidireccional, no se limita a una sola materia ni tampoco se reduce a un solo momento. También se deben jerarquizar los grandes desarrollos inmobiliarios según la magnitud de sus efectos y adaptar las mitigaciones en consecuencia.
- Claridad metodológica. Las acciones de mitigación, compensación o integración, deben sustentarse en criterios técnicos específicos para cada materia. Se debe priorizar una metodología que reduzca la discrecionalidad pero que no pierda la flexibilidad según las necesidades locales.
- Coordinación interinstitucional. Es indispensable concebir a los instrumentos como una organización social. En consecuencia, deben operar mediante canales directos de comunicación que fomenten la participación y privilegien la horizontalidad y el trabajo en red. Estas características fortalecen tanto la eficacia, como la legitimidad.
- Participación ciudadana. Es necesario incorporar o impulsar mecanismos efectivos en donde la sociedad se involucre de forma directa y sea considerada como un actor relevante en el proceso de la mitigación del impacto urbano. Asimismo, se debe incentivar la disposición de herramientas de transparencia que le permitan a la ciudadanía conocer costos, impactos y actores involucrados.

Finalmente, a partir de esta investigación se abren diversas líneas para profundizar en el análisis de los instrumentos de política pública en el ámbito urbano. Resulta relevante, por ejemplo, desarrollar investigaciones cuantitativas que midan el impacto real de las Medidas de Mitigación, recuperar los costos económicos de las obras de mitigación, las afectaciones en la calidad de vida de los vecinos, así como para territorializar tales Medidas. De igual forma, se alienta a que futuras investigaciones continúen incorporando metodologías comparativas a escala internacional para analizar otros instrumentos análogos que se hayan implementado. Esto último podría ayudar a consolidar aportaciones teóricas sobre la categoría de análisis del impacto urbano y sus mitigaciones.

Referencias

- Abel Fabre, J., Cobo Olvera, T., & Gutiérrez Julián, F. (2014). *El sistema de compensación urbanística. Una visión a través de la doctrina, la jurisprudencia y la experiencia* (4.^a ed.). Bosch. <http://www.marcialpons.es/libros/el-sistema-de-compensacion-urbanistica/9788416018987/>
- Adler, E. (1992). The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control. *International Organization*, 46(1), 101-145.
- Aguilar. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1848>
- Aguilar, L. F. (2013). *El estudio de las políticas públicas* (2.^a ed.). Porrúa. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=2516>
- Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei nº 16.050 (2014). <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>
- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R., & Vedung, E. (Eds.). (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* (Routledge).
- Bobrow, D., & Dryzek, J. (2010). *Policy Analysis by Design*. University of Pittsburgh Press.
- Burton, E., Jenks, M., & Williams, K. (Eds.). (2003). *The Compact City: A Sustainable Urban Form?* Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203362372>
- Cabrera, J. (2008). El derecho a la propiedad, la función social del suelo y la normativa urbana. *Dimensiones*, 1, 120-134.
- Cáceres Rodríguez, P. C. (2017). *Instrumentos para la mitigación del impacto urbanístico de equipamientos universitarios en Bogotá: Análisis de su planeación urbana, y propuesta de lineamientos para su formulación y validación* [Pontificia Universidad Javeriana]. <http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/40659>
- Calvo San José, J. M. (2000). *La función social de la propiedad y su proyección en el sistema de compensación urbanística* [Universidad de Salamanca]. <https://gedos.usal.es/handle/10366/55582>
- Canadian Environmental Assessment Act, 2012 (2012). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.21/>

- Carrasco Gallegos, B. V. (Ed.). (2017). *Megaproyectos urbanos y productivos. Impactos socio-territoriales*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Código fiscal de la Ciudad de México (2009). https://www.congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/CODIGO_FISCAL_CD_MX.pdf
- Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Pub. L. No. 6.099/18 (2018). <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/446782?>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Organización de las Naciones Unidas.
- Connolly, P. (2018). ¿Qué se gobierna en materia de transporte y movilidad? En P. Le Galès & V. Ugalde (Eds.), *Gobernando la Ciudad de México*. (pp. 371-428). Colegio de Mexico; JSTOR. <https://doi.org/10.2307/j.ctv8bt1pt.13>
- Constitución política de la Ciudad de México (2017). <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/constitucion>
- Constitución Política de la República de Chile (1980). https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Cordero, E. (2008a). De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la propiedad. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 31, 493-525. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512008000200014>
- Cordero, E. (2008b). El derecho urbanístico chileno y la garantía constitucional de la propiedad. *Revista de Derechos Fundamentales*, 2, 91-112.
- Cuenya, B. (2009). Grandes proyectos urbanos latinoamericanos: Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno urbano*, 8(8), 229-252.
- Da Silva, R. M., & Guedes, L. G. de R. (2019). Análise da influência do estudo de impacto de vizinhança: Brasil. *Caderno de Geografia*, 29(54), 1-15.
- Dantzig, G. B., & Saaty, T. L. (1973). *Compact city; a plan for a liveable urban environment*. W.H. Freeman. <https://archive.org/details/compactcityplanf00dant>

- De Mattos, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *EURE (Santiago)*, 28(85), 5-10. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500001>
- De Mattos, C. A. de. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 18, 24-52. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004202>
- De Schiller, S. M., & Evans, J. M. (2002). Evaluación de impacto ambiental de proyectos urbanos el caso del Boulevard ex—AU3, Buenos Aires. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, 6. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/80184>
- Delgadillo, V. (2021). Financiarización del desarrollo urbano en la Ciudad de México. *Punto sur*, 4, Article 4. <https://doi.org/10.34096/ps.n4.10404>
- Departamento de Planificación y Normas Urbanas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2021, julio). *Planes Comunales de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público (PIIMEP)*.
- Díaz Orueta, F. (2009). El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación. *Estudios demográficos y urbanos*, 24(1), 193-218.
- Diccionario del Español de México. (2025, abril). *Diccionario del español de México*. Diccionario del español de México. <https://dem.colmex.mx/>
- Directive 2011/92/EU. On the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (2011). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/92/oj/eng>
- Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança - EIV/RIVI (2011).
- Dorantes, F. J. (2020). La función social de la propiedad. Su evolución, metodología y prospectiva en la Constitución mexicana. En J. Cruz Parcero (Ed.), *Los derechos sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917*. Instituto de estudios constitucionales del estado de Querétaro.
- Epstein, G. A. (2005). *Financialization and the World Economy*. Edward Elgar.
- Establece normas sobre rentas municipales, No. 3.063 (1979). <https://www.bcn.cl/leychile>
- Farmer, S., & Poulos, C. D. (2015). Tax Increment Financing in Chicago, IL, Building Neoliberal Exclusion One School at a Time. *Critical Sociology*, 41(1), 153-171. <https://doi.org/10.1177/0896920513492806>

- Feld, N. (2021). Actores y procesos en los convenios urbanísticos para Puerto Norte en Rosario. Notas sobre lo público y lo privado. *Cuaderno Urbano*. https://www.academia.edu/86339462/Actores_y_procesos_en_los_convenios_urban%C3%ADsticos_para_Puerto_Norte_en_Rosario_Notas_sobre_lo_p%C3%ABblico_y_lo_privado
- Fraser, N. (2023). *Capitalismo caníbal: Qué hacer con este sistema que devora la democracia y el planeta, y hasta pone en peligro su propia existencia* (Primera edición). Siglo XXI (México).
- Gaceta oficial de la Ciudad de México. Acuerdo mediante el cual se establece el procedimiento para la presentación de los estudios de los impactos urbano y ambiental a través de las ventanillas “única” y “digital”, así como la creación de la comisión de impacto único (2022). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf
- Gasca Zamora, J., & Castro, E. de J. (2021). Financiarización inmobiliaria en México: Una mirada desde los Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS). *Revista INVI*, 36(103), 112-136. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300112>
- Glickman, N. J. (1980). Urban Impact Analysis: Premises, Promises, Procedures, and Problems. *Built Environment*, 6(2), 84-91.
- Godínez Soto, M. (2023). *La verticalización del suelo urbano en la ciudad de México: Los megaproyectos inmobiliarios Complejo Mitikah y Miyana Polanco* [Tesis de maestría, El Colegio de México]. <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/br86b631g>
- González, L. (2019). Tres décadas de planes y programas. En A. Azuela, L. González Malagón, & C. E. Saavedra Herrera (Eds.), *Ciudad de México: Inercias urbanísticas y proceso constitucional*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Harvey, D. (1985). *The urbanization of capital: Studies in the history and theory of capitalist urbanization*. John Hopkins University.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>

- Hayes, A. C. (2017). What is impact assessment? Some personal reflections. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 35(3), 186-199. <https://doi.org/10.1080/14615517.2017.1322812>
- Healey, L., & McCormick, J. F. (1999). Urban revitalization and tax increment financing in Chicago. *Government Finance Review*, 15(6), 27-30.
- Hernández, J. A. (2020, abril). Impacto del COVID-19 en el sector de la construcción. *Revista Mexicana de la Construcción RMC*, 4-10.
- Hood. (1983). *The tools of government*. London: Macmillan Press. <http://archive.org/details/toolsofgovernmen0000hood>
- Hood. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance*, 20(1), 127-144.
- Howlett, M. (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*, 23(2), 1-17. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(04\)70030-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(04)70030-2)
- Howlett, M., & Lejano, R. P. (2013). Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. *Administration and Society*, 45(3), 357-381. <https://doi.org/10.1177/0095399712459725>
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2015). *From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research*. <https://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>
- Instituto de planeación democrática y prospectiva. (s. f.). *Proyecto del programa general de ordenamiento territorial de la Ciudad de México*. www.tjacdmx.gob.mx/images/convocatoria-indigena-2022/7.%20Proyecto%20Programa%20General%20de%20Ordenamiento%20Territorial%202020-2035.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2022, febrero 24). *Indicadores de Empresas Constructoras. Comunicado de prensa* [Gobierno]. Indicadores de Empresas Constructoras. Comunicado de prensa. <https://inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia/7206>

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2023, diciembre). Conociendo la industria de la construcción y los servicios de apoyo a la construcción. *Colección de estudios sectoriales y regionales*. abril 2025. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463914709.pdf
- International Association for Impact Assessment. (2003). *International Principles for Social Impact Assessment* (Series No. 2; Special Publication). (International Association for Impact Assessment. /www.iaia.org/pdf/special-publications/
- International Association for Impact Assessment. (2009). *What is Impact Assessment?* www.iaia.org/pdf/special-publications/
- Jaramillo, S. (2008). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE.
- Las secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones son los órganos competentes para elaborar los planes de inversión en infraestructura de movilidad y espacio público asociados a planes reguladores metropolitanos o intercomunales, N° E213407N22 (2022).
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Lasswell, H. (1936). *Politics: Who gets what, when, how*. McGraw-Hill.
- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal (2000). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2023/LEY_AMB_PROT_TIERRA_04_05_2023.pdf
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010). www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/LEYES/15%20LEY%20DE%20DESARROLLO%20URBANO%20DEL%20DISTRITO%20FEDERAL.pdf

- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019). chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf
- Ley General de Urbanismo y Construcciones, Pub. L. No. DFL 458 (2024). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=172986>
- Ley No. 20.958, Que establece un sistema de aportes al espacio público (2016). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1095541>
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- List of CEQA exemption types, Resolution No. 14952 (2000). <https://sfplanning.org/list-ceqa-exemption-types>
- Luhmann, N. (1995). *Social Systems*. Stanford University Press.
- Marín, H. (2007). *Discrecionalidad administrativa*. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-discrecionalidad-administrativa-9789587102468.html>
- Markusen, A. R. (1980). Urban Impact Analysis in the U.S.: A Critical Review. *Built Environment (1978-)*, 6(2), 92-98.
- Márquez, L. (2016). Acumulación del capital inmobiliario y apropiación social del espacio público en el Paseo de la Reforma, Ciudad de México. *Economía, sociedad y territorio*, 16(50), 71-101.
- Márquez, L. (2020). El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana hoy. *Cadernos Metrópole*, 22, 665-682. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4901>
- Martínez Rangel, R., & Reyes Garmendia, E. S. (2012). El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, 37, 35-64.
- Medeiros, E. (2017). From simple to relevant TIA tools for European policies. En *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy*. Routledge.

- Medeiros, E. J. R. (2014). Assessing territorial impacts of the EU cohesion policy at the regional level: The case of Algarve. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32(3), 198-212. <https://doi.org/10.1080/14615517.2014.915134>
- Mesquida Sampol, J. (2003). El concepto de discrecionalidad y su control. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37, 337-358. <https://doi.org/10.30827/acfs.v37i0.1096>
- Mitnick, B. (1975). The theory of agency. *Public Choice*, 24(1), 27-42.
- Mondou, M., & Montpetit, É. (2010). Policy Styles and Degenerative Politics: Poverty Policy Designs in Newfoundland and Quebec. *Policy Studies Journal*, 38(4), 703-722. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00380.x>
- Morgan, R. K. (2012). Environmental impact assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 5-14. <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.661557>
- New York City Construction Codes: Building Code (2022). <https://www.nyc.gov/site/buildings/codes/nyc-code.page>
- Norma de ordenación número 26 (2021). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://paot.org.mx/centro/normas_a/2023/NOM26_GOCM_02_09_2021.pdf
- Norma general de ordenación 10 (2005). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://paot.org.mx/centro/normas_a/2015/NGO_10_08_04_2005.pdf
- Nosek, Š. (2019). *Territorial Impact Assessment—European context and the case of Czechia*. <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/169557>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Proyecto de directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*. (HSP/GC/25/2/Add.6). ONU-HÁBITAT. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/<https://unhabitat.org/sites/default/files/2015/01/Spanish4.pdf>
- Peinado, G., Barenboim, C. A., Lagarrigue, P., & Nicastro, M. (2022). Los convenios urbanísticos como instrumento de política pública y motorizador de inversiones en la Ciudad de Rosario (Argentina). En *Derecho en la ciudad en América Latina:*

- Políticas públicas, reforma urbana y mercado del suelo*. Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/245344>
- Peres, R. B., & Cassiano, A. M. (2019). O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) nas regiões Sul e Sudeste do Brasil: Avanços e desafios à gestão ambiental urbana. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180128. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180128>
- Perevochtchikova, M. (2013). La evaluación del impacto ambiental y la importancia de los indicadores ambientales. *Gestión y política pública*, 22(2), 283-312.
- Peters, B. G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro internacional*, 182, 585-598.
- Peterson, G. E. (2010). *La plusvalía de la tierra como opción para el financiamiento de la infraestructura urbana*. World Bank. <https://www.youscribe.com/catalogue/documents/ressources-professionnelles/la-plusvalia-de-la-tierra-como-opcion-para-el-financiamiento-de-la-1565026>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI* (2a ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Planning and Compensation Act (1991). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/34/contents>
- Postpone los efectos para el sector minero de la ley N° 21.420, que reduce o elimina exenciones tributarias que indica, No. 21.536 (2023). <https://www.bcn.cl/leychile>
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press.
- Pradilla Cobos, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina: Compilación de ensayos*. Universidad Autónoma Metropolitana: M. A. Porrúa.
- Pradilla Cobos, E., Márquez López, L., Carreon Huitzil, S. D., & Fonseca Chicho, E. (2008). Centros comerciales, terciarización y privatización de lo público. *Ciudades*, 20(79), Article 79.
- Rajevic, E. (2000). Derecho y Legislación Urbanística en Chile. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 2(2), 527-548.
- Real Academia Española. (2025). *Diccionario de la lengua española*. «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. <https://dle.rae.es/>

- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal (2004). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/RGTO_DE_CONSTRUCCIONES_DEL_DISTRITO_FEDERAL_8.pdf
- Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo (2004).
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2018). <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/reglamentos/1399-reglamentodelaleydedesarrollourbanodeld-f>
- Reglamento Nacional de Edificaciones, Pub. L. No. DS 011-2006-VIVIENDA (2006). <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ww3.vivienda.gob.pe/ejes/vivienda-y-urbanismo/documentos/Reglamento%20Nacional%20de%20Edificaciones.pdf>
- Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, DS 30 (2019). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1131679&utm>
- Regula actividades que indica relacionadas con el tabaco, No. 19.419 (1995). <https://www.bcn.cl/leychile>
- Rhodes, R. a. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Sairinen, R. (2004). Social Impact Assessment In Urban Planning. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 72. <https://doi.org/10.2495/SC040421>
- Salamon, L. M. (1989). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. The Urban Institute.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to New Governance*. Oxford University Press.
- San Martín, K., & Del Canto, N. (2023). Mitigaciones indirectas de la Ley de Aportes al Espacio Público en el periodo de recaudación 2020 - 2021: Avances y desafíos bajo una lógica de justicia urbana. *Investigaciones Geográficas: Una mirada desde el sur*, 65, Article 65. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2023.69271>

- Sassen, S. (2005). The Global City: Introducing a Concept. *The Brown Journal of World Affairs*, 11(2), Article 2.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. SAGE Publications.
- Scott-Samuel, A. (1998). Health impact assessment—Theory into practice. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 52(11), 704-705.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2022, junio 8). *Índice de habitabilidad del espacio público de la Ciudad de México. Memoria descriptiva de la metodología. Procedimientos de cálculo, replicación del índice y actualización de las capas de información*. Gobierno de la Ciudad de México. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/63f90e4eb/63f90e4eb07d2560720043.pdf
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2025, abril). *Acerca de [Gubernamental]*. Acerca de. <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>
- Secretaría de Medio Ambiente. (2023, agosto). *Diplomado de formación y actualización para peritos y peritas en desarrollo urbano ante el gobierno de la Ciudad de México 2023. Manifestación de Impacto Ambiental General (MIAG)*.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Silva, J. V. (2021). El Estado unitario en la doctrina constitucional chilena. Una concepción no controvertida. *Vniversitas*, 70, 1-20. <https://doi.org/10.11144/Javeriana-vj70.eudc>
- Smolka, M., & Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: Una comparación inter-americana. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 29(88), Article 88. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612003008800003>
- Soederberg, S. (2015). Subprime Housing Goes South: Constructing Securitized Mortgages for the Poor in Mexico. *Antipode*, 47(2), 481-499. <https://doi.org/10.1111/anti.12110>
- Stokey, E., Zeckhauser, R., & Zeckhauser, F. P. R. P. of P. E. R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. W. W. Norton.
- Stone, A., Sandholtz, W., & Fligstein, N. (Eds.). (2001). *The Institutionalization of Europe*. Oxford University Press.
- Subsecretaría de transportes. (2024, agosto). *Capacitación sobre reglamento sobre mitigación de los impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano y plataforma SEIM*.

- Tapia, M. (2022). Urbanismo, captura del Estado, democracia y desigualdad en la ciudad. En C. Alva & M. Rodríguez (Eds.), *Desigualdades laborales y urbanas en México* (pp. 189-238). El Colegio de México.
- Theodor, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, 1-11.
- Thoenig, J. C. (2004). Politique publique. En *Dictionnaire des politiques publiques* (5a ed., pp. 326-333). Presses de Sciences Po.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. United Nations. <https://doi.org/10.18356/b9e995fe-en>
- Valenzuela, A. (2007). Santa Fé (México): Megaproyectos para una ciudad dividida. *Cuadernos Geográficos*, 40, 53-66.
- Valenzuela, A. (2013). Dispositivos de la globalización: La construcción de grandes proyectos urbanos en Ciudad de México. *EURE (Santiago)*, 39(116), 101-118. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000100004>
- Vázquez, R. (2018, julio 3). ¿De qué tamaño es el mercado de FIBRAS en México? *Real Estate Market & Lifestyle*, 120, 125-130.
- Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. En *Carrots, Sticks and Sermons*. Routledge.
- Vicuña, M., Pumarino, N., & Urbina, A. (2020). Pago por impactos en proyectos de densificación residencial intensiva del Área Metropolitana de Santiago: Análisis crítico de los aportes al espacio público en la nueva legislación chilena. *EURE (Santiago)*, 46(139), 47-71. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612020000300047>
- Vidal, E., & Franco, J. (2009). *Impacto ambiental: Una herramienta para el desarrollo sustentable*. AGT Editor.
- Villagra Huerta, C. (2020). *Análisis de las oportunidades y amenazas de la puesta en marcha de la ley N° 20.958, sistema de aportes al espacio público* [Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178575>
- Villarreal, E. (2019). *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI (México). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=957358>
- Wathern, P. (Ed.). (1990). *Environmental Impact Assessment: Theory and Practice*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203409978>

- Wildavsky, A. (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Palgrave Macmillan UK.
<https://doi.org/10.1007/978-1-349-04955-4>
- World Bank. (2003). *A user's guide to poverty and social impact analysis* [Working paper].
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/en/278581468779694160>
- Zonneveld, W., & Waterhout, B. (2009). EU territorial impact assessment: Under what conditions?: Territorial Cohesion of Europe and Integrative Planning. *Territorial cohesion of Europe and integrative planning*, 1-27.