



# 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

Indirect mitigations of the Public Space Contributions Law in the collection period 2020 - 2021: progress and challenges under an urban justice logic

## Historial del Artículo

### Recibido:

26 de diciembre de 2022

### Revisado:

1 de mayo de 2023

### Aceptado:

7 de julio de 2023

Karina San Martín<sup>a</sup>, Nicolás Del Canto<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Investigadora independiente. Correo electrónico: ksanmartin.aliaga@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2374-0197>

<sup>b</sup>University of Liverpool. Correo electrónico: n.del-canto@liverpool.ac.uk

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2923-2369>

## Palabras clave

espacio público, instrumentos de captura de plusvalía, Ley de Aportes, planificación urbana

## RESUMEN

La Ley 28.950 sobre Aportes al Espacio Público (LAEP) introduce un nuevo mecanismo de recaudación que permite financiar proyectos de movilidad y espacio público a nivel comunal e intercomunal. La presente investigación tiene por objetivo identificar lógicas de eficiencia y justicia en elementos del diseño de la ley; y describir el nivel de avance de su proceso de implementación, determinando el alcance en términos de financiamiento de proyectos de espacio público a un año de la entrada en vigencia del pago a municipios. Desde una aproximación descriptiva, este artículo aporta los primeros datos empíricos de la implementación de la LAEP, los cuales se obtuvieron a través de encuestas aplicadas a más de 300 municipios a nivel nacional y con los que se realizaron ejercicios comparativos. Dichos ejercicios demuestran que, de mantenerse la tendencia de ingresos observados para el periodo 2020-2021, la sola recaudación por concepto de LAEP tendrá extremas dificultades para financiar cualquier proyecto de espacio público, pudiendo ejecutarlos solo si se complementan con recursos adicionales provenientes del presupuesto municipal u otros fondos públicos. Frente a un escenario de baja recaudación, surgen dudas sobre los incentivos de las municipalidades para potenciar la implementación de la LAEP, advirtiendo que políticas urbanas que responden a una lógica de eficiencia –en desmedro de una lógica de justicia–, tendrán obstáculos estructurales para poder generar mejoras significativas en el espacio público.

## Keywords

land value capture instruments, public space, public space contributions law, urban planning

## ABSTRACT

Law 28,950 on Contributions to Public Space (LAEP) introduces a new funding mechanism that allows the financing of mobility and public space projects at the communal and inter-communal level. The objective of this research is to identify the logics of efficiency and justice in elements of the design of the law; and describe the level of progress of its implementation process, determining the scope in terms of financing public space projects - one year after the entry into force of the payment to municipalities. From a descriptive approach, this article provides the first empirical data on the implementation of the LAEP, which were obtained through surveys applied to more than 300 municipalities nationwide and comparative exercises carried out based on them. These exercises show that if the revenues trend observed for the 2020-2021 period is maintained, the mere collection from LAEP will have extreme difficulties in financing any public space project, being possible to execute only if they are complemented with additional resources from the municipal budget or other public funds. Faced with a scenario of low collection, doubts arise about the incentives of the municipalities to promote the implementation of the LAEP, warning that urban policies that respond to a logic of efficiency -to the detriment of a logic of justice- will have structural obstacles to be able to generate significant improvements in public space.

## Introducción

La literatura reconoce que la inversión en infraestructura verde y espacio público son aspectos esenciales de la planificación de las ciudades (Cheshmehzangi & Griffiths, 2014; Monteiro et al., 2020), y para la calidad de vida de las personas (Lopes & Camanho, 2013; Mansor & Said, 2008). Adicionalmente, diversos autores señalan que el crecimiento económico y el aumento de la densidad poblacional han puesto presión sobre los ecosistemas que conviven en áreas urbanas (Reich, 2022; Rostang et al., 2021). En este sentido, la priorización de este tipo de políticas urbanas debe ser necesariamente considerada para potenciar la sustentabilidad económica, social y medioambiental de las ciudades, pero también para la disminución de brechas existentes entre ellas (Elewa, 2014).

Una parte mayoritaria de municipios chilenos tienen un déficit histórico en el desarrollo de infraestructura de espacio público. Con anterioridad a la implementación de la Ley de Aportes al Espacio público (LAEP), y dado lo limitado de los presupuestos locales (Orellana & Marshall, 2017), los proyectos municipales que buscaban mejorar dicha problemática han sido financiados esencialmente por el gobierno central vía transferencias directas, fondos regionales concursables, entre otros. Adicionalmente a este déficit, los municipios han tenido que enfrentar el impacto de nuevos proyectos inmobiliarios, los cuales producen externalidades considerables en el sistema de tránsito y en el espacio público.

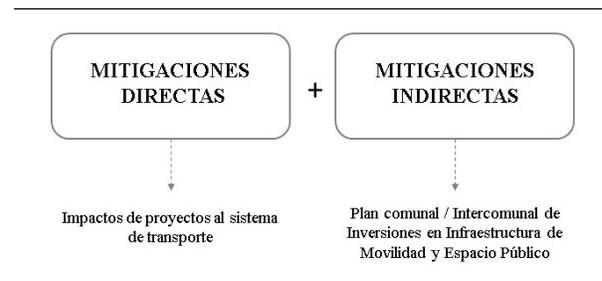
Los impactos en el espacio público debido al aumento de la población se asocian al proceso de densificación –mayor concentración de personas habitando una determinada porción del territorio–, pero también al aumento del parque de vehículos motorizados; especialmente en ciudades con crecimiento pujante. Las herramientas legales que existían para mitigar los impactos viales de proyectos de densificación eran limitadas y fuertemente criticadas por asuntos de eficiencia y transparencia (Mora & Burgos Salas, 2019).

Desde el punto de vista de la inversión pública, tanto a nivel central como local, el cómo financiar iniciativas que apunten a mejorar la calidad del espacio público y la infraestructura verde es uno de los grandes obstáculos que enfrentan los planificadores (Dunn, 2010; Matthews et al., 2015). Los instrumentos de captura de plusvalía (ICP) han sido una de las alternativas exploradas por gobiernos

a nivel mundial cuya experiencia ha sido ampliamente documentada (Alterman, 2012; Bailey, 1990; Furtado & Acosta, 2020; Muñoz Gielen & Van der Krabben, 2019; Smolka, 2013; Smolka & Furtado, 2001). Chile cuenta con experiencia histórica en la implementación de ICP (Cáceres & Sabatini, 2001); no obstante, su desarrollo dista considerablemente de la experiencia en países de la región como Brasil o Colombia (Del Canto, 2021). En este contexto, en las últimas dos décadas ha existido un interés creciente por analizar críticamente el surgimiento de nuevas herramientas jurídicas relacionadas a mecanismos de financiamiento base-suelo (del inglés *land-based financing mechanisms*) (Páramo Lopera & López-Morales, 2020; Vicuña et al., 2020) y cómo estos instrumentos podrían ser aplicados en el país (Ruiz-Tagle et al., 2018).

La LAEP aprobada el año 2016, corresponde a un esfuerzo por introducir mecanismos que permitan la participación del sector privado en el financiamiento de bienes urbanos, siendo estos, por tanto, un tipo de captura de plusvalías. Dos nuevas fórmulas buscan que los desarrollos mitiguen sus impactos en el espacio público a fin de no generar nuevos déficits en los entornos en los que se emplazan (Figura 1). Por un lado, las mitigaciones directas, cuya metodología viene a reemplazar a los denominados Estudios de Impacto en el Sistema de Transporte Urbano (EISTU)<sup>1</sup>, determina compensaciones en el radio de influencia de un proyecto a partir de una fórmula de mitigación de impacto vial más efectiva y estandarizada (Santa María, 2009). Por otro lado, los Aportes al Espacio Público, también denominados mitigaciones indirectas, permiten compensar las obligaciones de urbanización asociadas a cesiones de suelo destinado a circulaciones, áreas verdes y equipamientos, a través del pago equivalente en dinero, obras y/o estudios en aquellos sectores donde no es posible realizar dichas cesiones dado que corresponden zonas urbanas consolidadas.

Figura 1. Tipo de mitigaciones en la LAEP



Fuente: elaboración propia basada en Del Canto (2021).

<sup>1</sup> Hasta el año 2021 los impactos al sistema vial se medían a partir de los Estudios de Impacto al Sistema de Transporte Urbano (EISTU), los que fueron recientemente reemplazados por los Informes de Mitigación Vial (IMIV).

Las mitigaciones indirectas están asociadas, a su vez, a planes de Inversión en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público (PIIMEP), los que corresponden a un listado priorizado de proyectos localizados dentro del territorio comunal. Esta herramienta permite redistribuir recursos económicos para el desarrollo de los proyectos de espacio público en un área comunal o intercomunal con fondos provenientes de proyectos particulares. No obstante, la capacidad de los municipios de financiar sus PIIMEP dependerá en gran medida de los recursos capturados, los que están determinados, a su vez, por los niveles de inversión privada dentro de su territorio. Así, una de las principales críticas hechas a este mecanismo es que los aportes percibidos no serán suficientes para llevar adelante la ejecución del plan (Vicuña et al., 2020). Sin embargo, dichas observaciones han sido realizadas con base en modelos teóricos enfocados en ciudades específicas, siendo especialmente importante revisarlos a la luz de los recursos generados por los municipios a nivel nacional.

Si bien la LAEP fue publicada en el año 2016, recién en noviembre de 2020 se comenzó a exigir el aporte (en dinero o cesión) de las mitigaciones indirectas, ya que una disposición transitoria definía la entrada en vigencia 18 meses después de publicado los reglamentos respectivos, lo que ocurrió en el 2018. En este contexto, el presente artículo evalúa los desafíos que pueden extraerse luego del primer año de recaudación de la Ley de Aportes desde una perspectiva de las lógicas de eficiencia y justicia urbana. Los objetivos de este estudio son, en primer lugar, identificar qué elementos de diseño de la LAEP destacan lógicas de justicia y eficiencia; y en segundo, sistematizar, describir y comparar a nivel comunal el estado de avance y recaudación municipal de la LAEP durante el periodo 2020-2021.

El trabajo se estructura en cinco secciones; primero, se introducen los orígenes de la disputa entre políticas urbanas de eficiencia y justicia urbana, luego se describen los métodos utilizados en la investigación y las dificultades que se encontraron a lo largo del proceso. La tercera sección se divide en dos subsecciones; la primera describe la aplicación de los enfoques de justicia y eficiencia en Chile y, en particular, en las discusiones legislativas durante la formulación de la LAEP; en la segunda se describen los resultados de los niveles de avance de la implementación de la ley, lo que permite poner en perspectiva los montos recaudados a partir de ejercicios comparativos. En una cuarta sección se exponen las conclusiones generales y en la última se revisan las reflexiones finales donde se abordan

criterios para trabajos futuros que busquen profundizar sobre elementos no abordados en esta investigación.

### **Orígenes de la disputa entre políticas urbanas de justicia o eficiencia**

Desde el siglo XIX, economistas clásicos desarrollaron debates sobre las ganancias que generaba el suelo y las diferentes actividades económicas relacionadas con él (Borrero, 2013). Estos debates tenían componentes que iban más allá de la economía, dado que la preocupación por el valor del trabajo, la tierra y las ganancias producidas en ella tenía evidentemente bases éticas y filosóficas. Karl Marx, David Ricardo y, posteriormente, Henry George, fueron los intelectuales más influyentes de estos debates (Bryson, 2007). Fue este último autor que propuso una de las ideas más conocidas en lo que a justicia y suelo se refiere, el “impuesto único” (o *single tax* en inglés). Según Andelson (2000) citado por Alterman (2012), Henry George argumentó que, si solo se pagara la renta de la tierra, sin considerar edificios u otras “mejoras” de manera continua, sería suficiente para costear todas las necesidades que demanda la sociedad. En su libro *Progress and Poverty* (1879) explicó que mediante este impuesto la comunidad podía recuperar –para su uso–, aquello que era de su propia creación (Alterman, 2012). En otras palabras, George defendía la idea de que el suelo fuese de propiedad pública y no privada.

Estos antecedentes aportaron importantes bases para los instrumentos de financiamiento público basados en el suelo, siendo los instrumentos de captura de plusvalía uno de los ejemplos más representativos (Brown & Smolka, 1997). La idea central de los ICP se refiere a que las ganancias inesperadas obtenidas por los propietarios a causa de la acción del Estado deben ser reinvertidas para el beneficio público (Alterman, 2012; Smolka & Furtado, 2001). Uno de los ejemplos más comunes de las acciones provocadas por el Estado que generan aumentos en los precios de las propiedades es el desarrollo de infraestructura pública. Este enfoque será referido como la lógica o enfoque de justicia debido a su componente redistributivo. Dado que existe una distancia temporal relevante entre los economistas clásicos y el origen de los ICP, es necesario considerar que los conceptos y regulaciones sobre el suelo no eran las mismas en estos periodos (Alterman, 2012); por ende, debemos asimilar los fundamentos desarrollados por los economistas clásicos como antecedentes teóricos para el posterior desarrollo de mecanismos de financiamiento público basados en el suelo (Del Canto, 2021).

Posteriormente, durante el siglo XX, economistas influidos por las políticas del Estado de Bienestar manifestaron algunas diferencias con respecto al enfoque de los economistas clásicos. Si bien concordaron en que una parte limitada de los aumentos en el valor del suelo podían ser recapturados con fines públicos, el foco debía estar puesto en la eficiencia (Borrero, 2013). Es decir, las políticas urbanas debían mitigar las externalidades del desarrollo urbano de manera proporcional a los impactos generados. No obstante, pese a que este enfoque ha recibido críticas por ser una forma limitada de captura de plusvalía (Brown & Smolka, 1997), de acuerdo a Molinatti (2013), instrumentos basados en esta lógica han sido ampliamente aplicados a nivel mundial. Este enfoque será mencionado en adelante como el enfoque o lógica de eficiencia.

## Materiales y métodos

Dado que el propósito de este artículo es –desde una aproximación descriptiva– identificar lógicas de eficiencia y justicia en los elementos de diseño de la ley; y sistematizar, describir y comparar el estado de avance del proceso de implementación de la ley y la recaudación a nivel municipal, es que se utilizan dos tipos de estrategias.

En primer lugar, se realizó un levantamiento de fuentes secundarias relacionadas a la LAEP para entender a cabalidad el diseño de la normativa, y conocer elementos claves de su implementación. Dicha revisión comprende la Ley 20.958, sus reglamentos ministeriales y la Historia de la Ley que recoge el detalle de los trámites legislativos de la normativa. Asimismo, se consideraron dictámenes de la Contraloría General de la República (CGR), circulares elaboradas por la División de Desarrollo Urbano (DDU) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), seguimiento de PIIMEP publicados en Diario Oficial de la República de Chile y conferencias desarrolladas por autoridades MINVU que tuviesen relación con la LAEP. Por último, se analizaron artículos e investigaciones científicas enfocadas en el diseño e implementación de la normativa.

La segunda estrategia se basó en la realización de tres encuestas aplicadas a los 345 municipios de Chile entre los meses de julio de 2021 y febrero de 2022. A partir de ellas se buscó conocer el avance municipal en relación a la implementación de la LAEP, específicamente en torno a los niveles de avance del desarrollo de los PIIMEP

y respecto de los montos recaudados por concepto de mitigaciones indirectas exigidos por la Ley.

La primera encuesta, aplicada en julio de 2021, consultó respecto a los avances específicos del proceso de formulación del Plan de Inversiones de Infraestructura de Movilidad y Espacio Público. Para aquellos casos en los que no existían avances, se consultó por los plazos estipulados para su realización y la necesidad de hacer uso del artículo segundo transitorio, que les permite la utilización de un tercio de los aportes recaudados para la formulación del plan. Se recibieron un total de 316 respuestas, las que fueron procesadas durante los meses de septiembre y noviembre de 2021.

Las otras dos encuestas, aplicadas de manera paralela entre los meses de diciembre de 2021 y febrero de 2022, buscaban identificar la existencia de las cuentas especiales para la recepción de los dineros y el nivel de ingresos percibidos por los municipios por concepto de mitigación indirecta o aporte al espacio público entre noviembre de 2020 y diciembre de 2021.

La tasa de respuesta en ambas encuestas sobre recaudación fue de un 95% y los datos obtenidos fueron consolidados entre marzo y abril de 2022. La aplicación paralela de los instrumentos buscaba incrementar la confiabilidad de los resultados obtenidos (Bryman, 2016), y permitió corroborar datos declarados por las municipalidades de manera comparativa. En la gran mayoría de los casos existió coincidencia exacta en la cantidad declarada, no obstante, en los casos en que se presentaron diferencias en los montos (9,7% de los casos), se aplicaron criterios para definir la cantidad recaudada con la que se trabajó:

- Si las diferencias eran menores a 1 millón de pesos, se utilizó el valor de recaudación más alto, ya que en todos los casos la diferencia en el monto estaba asociado a la diferencia de días entre la realización de ambas consultas, y por tanto lo recaudado en el transcurso de ellos.
- Si la diferencia era de más de 1 millón de pesos, se contrastó con lo declarado en la cuenta pública municipal<sup>2</sup> del año 2021, dejando el monto más próximo al reportado. En los casos en los que no existía información disponible, se dejó el monto reportado a la fecha más cercana al cierre de la consolidación de los datos.

Si bien se logró consolidar una base de ingresos de 330 municipalidades, una de las principales limitantes del

<sup>2</sup> El uso, situación y movimiento de cada uno de los ingresos por concepto de aportes al espacio público deben ser declarados de manera anual por los municipios (Artículo 181, Ley General de Urbanismo y Construcciones).

levantamiento se asocia con la incapacidad diferenciar entre aquellos municipios que declararon los ingresos existentes en la cuenta al momento de la consulta y aquellos que declararon los ingresos devengados, es decir, los ingresos proyectados a futuro dado los permisos de edificación ingresados. Esto se hizo evidente, al revisar comunas con importante empuje inmobiliario, cuyos montos eran menores a otras con menor actividad.

De manera paralela, y a fin de identificar el nivel de avance de los planes de inversión intercomunal se realizó una consulta a los 16 gobiernos regionales y a las 16 Seremis de Vivienda y Urbanismo en agosto de 2021 las que se procesaron entre los meses de septiembre y octubre del mismo año. El porcentaje de respuestas recibidas fue de un 100% para ambas instituciones, lo que permitió establecer de manera precisa el nivel de implementación de la ley a escala intercomunal.

## Resultados

### La aplicación de los enfoques de justicia y eficiencia en Ley de Aportes al Espacio público

Los orígenes teóricos de la disputa entre políticas de justicia o eficiencia tienen diversas aplicaciones en el desarrollo urbano. En Chile, uno de los ejemplos más evidentes se ha dado en las mitigaciones de proyectos inmobiliarios en el espacio público. Así, instrumentos tales como las urbanizaciones obligatorias y las mitigaciones a los impactos en el sistema vial, han privilegiado la lógica de eficiencia. Esto debido a que las obras de mitigación desarrollada por dichos instrumentos, se encuentra directamente anclada a la localización del proyecto y la afectación en el entorno directo.

La incorporación de las mitigaciones indirectas a partir de la entrada en vigencia de la LAEP corresponde a una de las pocas herramientas disponibles que aplican de cierta forma una lógica de justicia, dado que serán los fondos provenientes de proyectos particulares los que permitirán financiar proyectos de espacio público dentro de un territorio más amplio que su radio de influencia directa. No obstante, la capacidad de inversión de los municipios depende del nivel de ingresos, por lo que la dimensión de justicia que se podría desarrollar de acuerdo al diseño de las mitigaciones indirectas se encuentra supeditado al éxito financiero de la recaudación comunal por concepto de aportes al espacio público. Esto se debe principalmente a que el diseño de la ley fue cuidadoso en que el aporte

no tuviera mecanismos redistributivos mayores para no ser entendido como un impuesto.

Los cuestionamientos legales sobre la constitucionalidad de políticas redistributivas han sido recurrentes en la discusión parlamentaria de proyectos de ley que involucren al desarrollo urbano en Chile, y la LAEP no fue la excepción.

Así, observamos que el diseño de políticas urbanas con enfoque de justicia (o de redistribución) cuenta con obstáculos legales que las políticas de eficiencia parecieran no tener. Guías indicativas de política urbana tales como la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU, 2013), y el documento “Propuestas de medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana” publicado en 2015<sup>3</sup> por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), no son enfáticos en cuanto a qué tipo de lógica deben seguir las políticas o instrumentos que desde allí se deben desprender.

A partir de una revisión completa de ambos textos resulta forzado identificar una clara preferencia por un enfoque en políticas de eficiencia o justicia. Si bien no todo el contenido de estos es aplicable para evaluar si fomentan una u otra lógica, existen algunos ejemplos de enfoques concretos. En primer lugar, si bien un existe un énfasis en la PNDU en “garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos” (PNDU, 2013, p. 4), que pudiese considerarse como un acercamiento a un enfoque de justicia –dependiendo de qué instrumentos se apliquen bajo este objetivo–, existen también ejemplos más claros con respecto a lógicas de eficiencia.

Por ejemplo, el objetivo 2.3. de la PNDU señala que es necesario “considerar los efectos sociales de los proyectos públicos y privados y corregir las imperfecciones del mercado del suelo (...) para que los proyectos de todo tipo se hagan cargo de las externalidades que produzcan” (PNDU, 2013, p. 6). En segundo lugar, el documento del CNDU para una política de suelo, establece como medida 3 asociada al objetivo 1.2.8. y 5.3. de la PNDU: “Eliminar las exenciones de impuestos territoriales que afectan la equidad urbana, fomenten la especulación y reduzcan el financiamiento municipal necesario para elevar los estándares de desarrollo urbano” (PNDU, 2013, p. 16). Esta medida generó desacuerdo entre los miembros del CNDU y consejeros invitados a la elaboración del documento; particularmente la Cámara Chilena de la Construcción, que manifestó abierta discrepancia con la medida 3 debido a consideran que “las contribuciones

<sup>3</sup> En adelante “documento para una política de suelo”.

de bienes raíces no son impuesto, sino un pago por una contraprestación municipal (que de no ser así sería inconstitucional por ser un impuesto al patrimonio), y por ende, al no ser impuesto, no pueden tener un fin redistributivo” (PNDU, 2013, p. 17).

De esta manera, uno de los principales estudios sobre la LAEP (Vicuña et al., 2020) plantea que el debate central de estos instrumentos se enfoca en el destino de los aportes; es decir, si los beneficios de la aplicación se vinculan exclusivamente al proyecto que los origina, o si van más allá, contribuyendo de una manera más concreta al bien común de una comunidad mayor. La discusión sobre qué tan redistributiva podía ser esta ley se desarrolló en distintos trámites legislativos de la LAEP<sup>4</sup>, teniendo que demostrar que el pago en dinero (o cesión de terreno en metros cuadrados) de las mitigaciones indirectas no era un impuesto sino una contraprestación (Del Canto, 2021).

El principio de no afectación tributaria<sup>5</sup>, establecido por la actual Constitución Política de Chile, prohíbe impuestos focalizados, por lo que entender el aporte como un impuesto, implicaría su ingreso directo a las arcas estatales –similar a lo que ocurre con el IVA o el impuesto a la renta–, lo que hace imposible destinarlo al desarrollo de proyectos urbanos específicos. Por el contrario, entenderlo como contraprestación implica que el dinero recaudado por el organismo municipal será utilizado para mejorar la comuna en la que se insertan los proyectos, tal como ocurre con la contribución de bienes raíces, aportando de forma indirecta a la plusvalía de la propiedad.

Así, es posible vislumbrar que, con el marco legal vigente en materia de ciudad en Chile, la aplicación de políticas

redistributivas en términos urbanos es sumamente compleja, puesto que no existe una estructura jurídica que lo permita. Este asunto se hace relevante cuando se analizan las brechas existentes entre comunas con bajos y altos estándares en materia de espacio público y diversos aspectos del desarrollo urbano, quedando en evidencia que las políticas de eficiencia –ampliamente utilizadas por sobre las de justicia– no son suficientes para resolver esta problemática.

### Avances en la implementación de la Ley de Aportes

El pago por concepto de aportes al espacio público debe ser realizado por todos los proyectos que aumenten la carga de ocupación sobre un terreno. Incluye tanto a proyectos nuevos, como ampliaciones, cambios de destino, etc.; y debe ser transferido al municipio, en una cuenta exclusiva para estos fines, previo la recepción definitiva. El destino de estos ingresos está asociado al financiamiento de obras priorizadas dentro de los planes de inversión. No obstante, alternativamente pueden financiar obras o estudios no contemplados en el plan, pero coherentes con el mismo siempre que sean aprobados por el Concejo Municipal.

La aplicación práctica de los aportes fue establecida mediante el Decreto N°14<sup>6</sup> en febrero de 2018 y se basa en la “densidad de ocupación” de un proyecto, estimada a partir de la “carga de ocupación” según destino<sup>7</sup> (Figura 2). Dado que la fórmula relaciona personas y superficies, se entiende entonces que todos los proyectos que aumenten su superficie, aumentarán la cantidad de personas que habitan u ocupan un predio, por lo que deberán generar aportes al espacio público. Aun así, la contribución en ningún caso podrá superar el 44% del valor del avalúo fiscal del terreno a desarrollar.

Por otro lado, los PIIMEP deberán ser desarrollados por los municipios en caso de que sean planes comunales y por las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y urbanismo (Seremi MINVU) y la Seremi de Transportes cuando sean planes intercomunales. En ambos casos, involucra una cartera de proyectos debidamente priorizados, cuya ejecución será financiada a partir de los aportes percibidos.

Del total de los ingresos recaudados anualmente por el municipio, el 40% deberá ir destinado a financiar obras o

**Figura 2.** Fórmula de cálculo para el porcentaje de cesiones al espacio público

PROYECTOS	PORCENTAJE DE CESIÓN
Densidad de ocupación hasta 8.000 personas por ha	$\% = \frac{(\text{densidad ocupación} * 11)}{2.000}$
Densidad de ocupación sobre 8.000 personas por ha	44%

Donde:  $\text{Densidad de ocupación} = \frac{(\text{Carga ocupación} * 10.000)}{\text{Superficie bruta terreno}}$

**[Porcentaje de Cesión] \* [Avalúo Fiscal] = Aporte en dinero**

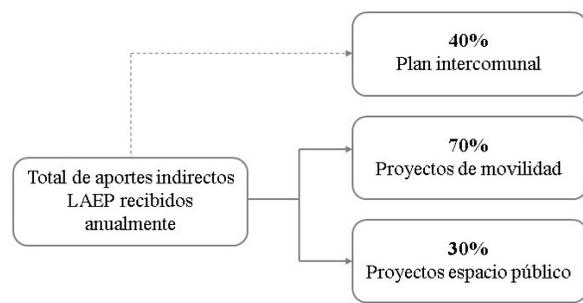
Fuente: Artículo 2.2.5 Bis, OGUC.

<sup>4</sup> Historia de la Ley 20.958.

<sup>5</sup> Artículo 19 N° 20 (Constitución Política de la República de Chile).

<sup>6</sup> Introduce en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) los artículos 2.2.5 Bis y 2.2.5 Bis A, B, C, D y E, aplicables a todos los proyectos que generen crecimiento urbano por densificación.

<sup>7</sup> Definidos en el artículo 4.2.4 de la OGUC.

**Figura 3.** Distribución de la inversión de los aportes percibidos

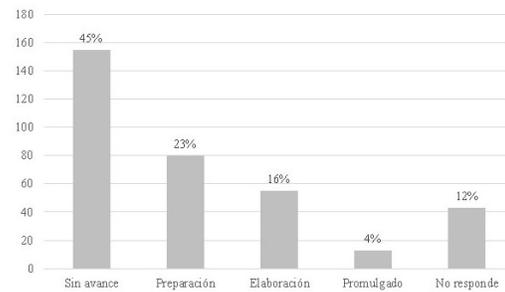
Fuente: elaboración propia basado en Del Canto (2021).

estudios de los planes intercomunales en caso de existir, el 60% restante deberá invertirse considerando un 70% para obras o estudios relacionados con movilidad y un 30% destinado espacio público (Figura 3). Si bien las potestades para el desarrollo de los planes quedaron habilitadas en el 2016, una vez promulgada la ley, se estableció un artículo transitorio que permite desarrollarlos hasta dos años entrado en vigencia el pago de los aportes, pudiendo utilizar hasta 1/3 de los recursos para su formulación.

Aun cuando los aportes al espacio público constituyen un primer intento por desarrollar una herramienta de financiación que entrelaza la planificación e inversión, algunos elementos han sido cuestionados por diversos actores, alegando que existen vacíos procedimentales en el texto legal. Así, estudios recientes han advertido de las dificultades que podrían aparecer en el futuro para la implementación de la LAEP (Vicuña et al., 2020). Por ejemplo, no está claro cómo las autoridades supervisarán que los municipios gasten el 70% en proyectos de movilidad y el 30% en proyectos de espacio público; o cómo se ejecutará el 40% de los ingresos municipales recaudados para desarrollar obras del Plan Intercomunal. Del mismo modo, surgen interrogantes sobre la capacidad de respuesta de los municipios en torno a la implementación de la ley misma, es decir, la gestión de las cuentas exclusivas y los planes de inversión, además de cuáles serán las proyecciones de ingresos y las posibilidades de concretar mejoras efectivas en el espacio público, estas son las que determinaron el proceso de levantamiento descrito a continuación.

### Planes de inversión comunales

La posibilidad de formular y aprobar PIIMEP por parte de las municipalidades se encuentra vigente desde la publicación de la norma. A seis años de esto, un 45% de las

**Figura 4.** Etapa implementación PIIMEP declarado por comuna

Fuente: elaboración propia.

comunas reconoce no tener avance en la implementación del plan, mientras que un 43% declara haber realizado algún tipo de avance en su formulación. El 12% restante no respondió la consulta.

Del total de municipios que han tenido avances en la materia, el 23% se encuentra en un proceso de preparación, es decir, recabando antecedentes, solicitando financiamiento, coordinando equipos internamente o con las respectivas Seremis, etc. Mientras que un 16% declara estar en fase de elaboración, ya sea generando diagnósticos, levantando cartera de proyectos, priorización de obras, realizando o alistando consultas ciudadanas, etc. Cabe destacar que a noviembre de 2022 solo un 4% de comunas cuentan con un plan de inversiones promulgado (Figura 4).

El retraso en el proceso de implementación no solo se hace evidente en el bajo número de PIIMEP publicados, sino también el importante número de municipios que no han realizado ningún tipo de avance. Las razones argumentadas por las mismas instituciones son múltiples. Según lo declarado en las encuestas realizadas, van desde el desconocimiento por parte de las municipalidades de la obligatoriedad de contar con dicho instrumento, a la falta de interés dado el bajo nivel de inversión inmobiliaria que existe en la comuna, pero, por, sobre todo, la falta de recursos humanos y/o económicos para poder desarrollarlos. Este último punto se vuelve reiterativo en el caso de comunas pequeñas tales como Ollagüe, Monte Patria, Yumbel, O'Higgins o Carahue, por nombrar algunas de las que explícitamente justificaron su falta de actividad a partir de ello.

Si bien ni la ley ni el reglamento establecen la necesidad de externalizar el proceso, el que algunos municipios estén gestionando la contratación de consultoras o que el mismo

**Tabla 1**  
PIIMEP promulgados, total de proyectos y porcentaje de proyectos según tipo

Región	Comuna	Publicación D.O	Nº Total Proyectos	Proyectos Movilidad	Proyectos EEPP	Actualización Planes
Los Ríos	Valdivia	jul - 20	20	70%	30%	0%
O'Higgins	Rengo	nov - 20	8	63%	25%	13%
O'Higgins	Pichilemu	nov - 20	18	67%	33%	0%
O'Higgins	Santa Cruz	ene - 21	19	58%	42%	0%
Metropolitana	Providencia	abr - 21	38	87%	13%	0%
Valparaíso	Valparaíso	sept - 21	12	67%	33%	0%
Biobío	San Pedro de la Paz	oct - 21	10	100%	0%	0%
O'Higgins	Pichidegua	dic - 21	19	68%	32%	0%
Metropolitana	Renca	mar - 22	103	47%	53%	0%
O'Higgins	Quinta de Tilcoco	mar - 22	28	93%	7%	0%
O'Higgins	Requínoa	abr - 22	35	43%	57%	0%
Maule	San Clemente	may - 22	6	50%	50%	0%
Metropolitana	La Florida	jun - 22	62	26%	74%	0%

Fuente: elaboración propia.

Gobierno Regional esté destinando recursos a este fin, han determinado que muchas comunas se encuentren a la espera de asignación de los mismos. Al consultar cuándo iniciarán el proceso, el 46% establece que esperan poder contar con avances para el 2022, un 3,7% entre 2023 y 2024 y un 38,3% no sabe o no especifica cuándo podría partir la formulación del plan.

En total, trece comunas han promulgado el plan de inversiones. La Tabla 1 evidencia que no existe un patrón asociado a las tipologías de ciudades que están aprobando los PIIMEP, ya que estas son diversas tanto en términos de población como de desarrollo urbano. Aun así, seis de las comunas que cuentan con planes promulgados pertenecen a O'Higgins, región en la que la Seremi MINVU, en conjunto con la Seremi de Transportes han levantado una mesa técnica de trabajo en conjunto con los municipios, a fin de facilitar el proceso de implementación de la ley.

Existen diferencias sustantivas entre los distintos planes y la cantidad de proyectos priorizados, donde el máximo de 103 proyectos como el caso de Renca, se contraponen a planes de seis proyectos como el de San Clemente. Lo anterior, deriva de una libertad procedimental para la formulación de los PIIMEP que se interpreta de la misma ley y que se explicita en la Circular DDU 448, ya que se

busca que los planes se ajusten a las realidades comunales y a las capacidades instaladas dentro de los municipios. El proceso simplificado de formulación y aprobación se destaca como un criterio favorable para su desarrollo, no obstante, dicha simplicidad no corresponde a una visión compartida por todos los municipios, según lo manifestado en algunas respuestas abiertas de las encuestas aplicadas.

Si bien tanto la ley como el reglamento establecen que las proporciones en las que se deben realizar las inversiones están en razón de un 70% para infraestructura de movilidad y un 30% para el espacio público, el porcentaje de proyectos que cada municipio asoció a cada uno de ellos, también presenta diferencias. Existe una preponderancia importante de los proyectos de movilidad por sobre los proyectos de espacio público y aun cuando muchos de los planes parecen ajustarse a la proporción establecida, se observan algunos que lo extreman.

Un ejemplo de ello es el plan de San Pedro de la Paz, donde el 100% de sus proyectos son de movilidad. Lo mismo ocurre en Quinta de Tilcoco, donde un 93% de los proyectos están destinados a movilidad y solo un 7% a espacio público. En la vereda contraria, las comunas con mayor porcentaje de proyectos de espacio público son La Florida, con un 74%, y Requínoa, con un 57%. Si

bien, en la práctica, la fiscalización de las proporciones de inversión anual es algo difícil de realizar, los casos que presentan una proporción de proyectos distinta al 70-30 lo dificultan aún más, siendo imposible de cumplir para algunas de ellas.

Finalmente, y como criterio aislado, cabe destacar que la comuna de Rengo incorpora dentro de sus proyectos, la actualización del plan regulador comunal, además de fondos destinados a armar la estrategia de certificación ambiental de la comuna (SCAM) y la estrategia de gestión de tránsito de su área central. Si bien existe la posibilidad de destinar los ingresos percibidos a estudios, la poca presencia de este tipo de proyectos en los diversos planes habla de una mayor valoración de las obras físicas por sobre planes de crecimiento estratégico.

### Planes de inversión intercomunales

Los PIIMEP intercomunales se vuelven un instrumento relevante en la medida que el 40% del total recaudado por los municipios deberá ser destinado a la ejecución de los proyectos contemplados en ellos, lo que podría fomentar una redistribución indirecta de los ingresos a nivel de ciudad a pesar de las limitantes jurídicas expresadas en el proceso de formulación de la LAEP.

Hasta el 2021 existía poca claridad sobre quién era el órgano responsable de desarrollar el plan de escala intercomunal, debido a que por un lado la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala en el artículo 177 que dicha función corresponde a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Transporte, mientras que el artículo 16 letra k) de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional le entrega dicha potestad al Gobierno Regional. Recién en mayo de 2022, la CGR elaboró un pronunciamiento donde se establece que “la elaboración los planes de inversión de escala intercomunal es potestad de las secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transporte y Telecomunicaciones, mientras que su aprobación incumbe al Gobierno Regional, y su promulgación a su órgano ejecutivo, es decir, al gobernador regional” (Contraloría General de la República, 2022, p. 5). Si bien dicho pronunciamiento resuelve el problema de superposición determinado por ambas leyes, lo hace luego de seis años de la entrada en vigencia de la ley, lo que podría explicar en parte qué nivel de avance de los planes de escala intercomunal sea aún menor que los de escala comunal.

La consulta realizada a las distintas Seremis MINVU y a los gobiernos regionales en agosto de 2021 dejó en

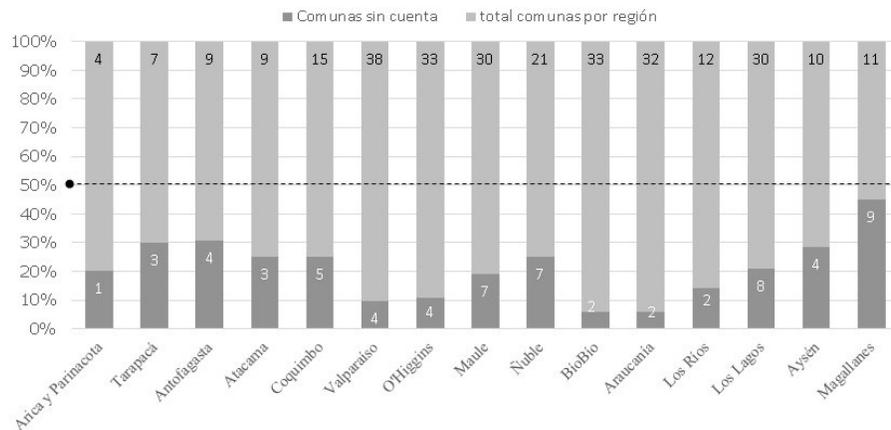
evidencia la confusión que había hasta esa fecha. De los 16 gobiernos regionales que existen en el territorio nacional, seis indicaron que el desarrollo de los planes era potestad de las Seremis de Vivienda y de Transporte, mientras que dos de las 16 de las Seremis de Vivienda consultadas declararon que el desarrollo de los planes dependía del Gobierno Regional y otras tres indicaron que correspondía a una competencia exclusiva de los municipios.

A noviembre de 2021 aún no existe ningún plan de inversiones a escala intercomunal aprobado. No obstante, a octubre de 2021 cinco de las regiones se encontraban en una fase preliminar de recolección de antecedentes o de reuniones de coordinación entre ministerios y gobiernos regionales. La Región de O'Higgins, en cambio, declaró contar con una propuesta de plan en proceso de consulta a municipios, mientras que regiones como La Araucanía y Atacama declaran tener supeditado el desarrollo de sus planes intercomunales a la aprobación de los planes comunales, los que serían utilizados como insumo. Dado que el desarrollo de este tipo de planes depende de la existencia de instrumentos de planificación intercomunal o de la definición de áreas metropolitanas, regiones como Arica y Parinacota, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes no contarían con las condiciones para su desarrollo.

### Estado de cuentas y recaudación comunal 2020 - 2021

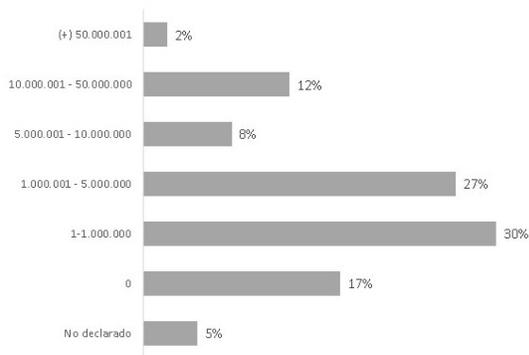
Uno de los elementos más innovadores de la ley se relaciona con la posibilidad de aislar los recursos percibidos a fin de destinarlos de manera exclusiva a la ejecución de los PIIMEP. Para favorecer la transparencia del proceso, se determinó que los municipios debían contar con una cuenta especial, la que tenía que estar operativa antes de la entrada en vigencia de los cobros, es decir, antes de noviembre de 2021. La consulta realizada en diciembre de 2021 determinó que 242 comunas efectivamente habían habilitado la cuenta, es decir, el 70% de los municipios a nivel nacional y un total de 65 que no habían cumplido con el mandato interpuesto por la ley. Cabe destacar que, dentro del universo de comunas sin cuenta, hay algunas que no han percibido ingresos por concepto de mitigaciones indirectas. No obstante, hay otras que sí, las que han debido ser ingresadas en la cuenta común del presupuesto municipal, en un ítem específico a la espera de la activación. A pesar de que el porcentaje de municipios que se encuentra en esta situación es menor, es importante que se realice un monitoreo por parte de los organismos pertinentes, a fin de favorecer la transparencia y el control de la gestión de estos recursos.

Figura 5. Porcentaje de comunas sin cuenta por región



Fuente: elaboración propia.

Figura 6. Porcentaje de ingresos por tramo



Fuente: elaboración propia.

La revisión del estado de cuentas por región (Figura 5) evidencia una mayor concentración de comunas sin cuenta especiales en Magallanes, ya que la mitad de las comunas en la región no poseen una. Le siguen las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Aysén y Ñuble, donde las comunas sin cuenta bordean cerca del 30% del total a nivel regional. Las razones que explican el retraso se relacionan con cuentas que se encuentran actualmente en proceso de apertura, falta de información respecto del procedimiento o ausencia de ingresos y, por tanto, inexistencia de la necesidad de contar con una.

En cuanto a los aportes recaudados, es posible establecer que bordean los 1.900 millones de pesos a nivel nacional, concentrándose la mayor parte de ellos en la Región

Metropolitana. El promedio de ingreso por comunas es de 5.984.202 pesos, mientras que el máximo de recaudación alcanza los 150.177.100 pesos, siendo el caso de la comuna de Las Condes.

De los 330 municipios que contestaron la encuesta, el 17% declara no haber percibido ingresos entre noviembre de 2020 y enero de 2022, mientras que el 57% ha tenido ingresos inferiores a 5 millones de pesos. Un 8% percibió entre 5 y 10 millones y un 12% entre 10 y 50 millones (Figura 6). Solo el 2% de los municipios declara ingresos por sobre los 50 millones de pesos (Figura 6). Cabe destacar que el promedio de los aportes percibidos por las comunas que han percibido menos de 5 millones, bordea los 1,5 millones de pesos.

Dentro de las 10 comunas con mayor recaudación, se encuentra Talca, Colina, Linares, con ingresos hasta cercano a los 50 millones; Zapallar, Providencia, Estación Central, San Carlos y Pudahuel cercano a los 100 millones. En el extremo superior está Chillán y Las Condes con ingresos que superan los 100 millones de pesos en el periodo evaluado (Figura 7). En el lado opuesto, si revisamos las diez comunas con menores ingresos, es posible apreciar que ninguna de ellas supera los \$50.000 pesos.

Considerando los altos costos de ejecución de cualquier tipo de proyecto urbano, la revisión de los aportes percibidos a un año de la entrada en vigencia de esta parte de la ley pone en duda la relevancia del mecanismo para la gran mayoría de los municipios del país. A fin de ilustrar con mayor claridad el impacto de los ingresos, se realizaron

Figura 7. Diez comunas con mayor y diez con menor nivel de ingresos



Fuente: elaboración propia.

Tabla 2

Porcentaje recursos LAEP en relación al monto de inversión anual municipal a uno y diez años

Recaudación LAEP 2020 - 2021	Monto Inversión Anual Municipal	% Recursos LAEP (1 año)	% Recursos LAEP (10 años)
0		0%	0%
1.000.000		0,005%	0,05%
5.000.000	20.000.000.000	0,025%	0,25%
10.000.000		0,05%	0,50%
50.000.000		0,25%	2,50%

Fuente: elaboración propia.

dos ejercicios para una comuna “x”, con ingresos totales por concepto de aportes de 1 millón de pesos<sup>8</sup>.

Si suponemos un escenario en el que la inversión municipal anual en proyectos<sup>9</sup> es cercana a los 20.000 millones de pesos, vemos que el aporte por concepto de mitigaciones indirectas LAEP representa solo el 0,005%. Este porcentaje no aumenta de forma significativa aun cuando sus ingresos se encontrasen dentro del último tramo de recaudación, ya que un monto de 50 millones solo representaría 0,25% del monto de inversión anual tomado como ejemplo para este ejercicio. El panorama no se modifica si se considera una proyección de los ingresos percibidos a 10 años. Si la misma comuna “x” tuviese una recaudación por aportes LAEP de 500 millones de pesos por 10 años<sup>10</sup>, esto solo equivaldría al 2,5% del monto de inversión anual. Es decir,

los ingresos no son realmente comparables ni competitivos con los niveles de inversión ejecutados por una Secretaría de Planificación en un año.

Un ejercicio menos ambicioso es comparar los ingresos por tramo respecto de los costos de un proyecto de espacio público y de movilidad, estimando el porcentaje que se podría llegar a financiar en un año o en diez, lo que considera una tendencia de recaudación según lo observado entre el 2020 y el 2021. Para el primer ejemplo, se utilizó información detallada en la cuenta pública 2021 de la Municipalidad de Recoleta<sup>11</sup>, donde se declara un proyecto de mejoramiento de áreas verdes de plaza comunal por un costo total de 196 millones de pesos. La Tabla 3 evidencia que ningún tramo de ingreso permitiría financiar el 100% de un proyecto de esta naturaleza en un año. El escenario

<sup>8</sup> De acuerdo con la Figura 6, dicho rango de ingresos PIIMEP concentra al 30% de los municipios del país, siendo el rango mayoritario de ingresos.

<sup>9</sup> Hace referencia a los proyectos ejecutados desde la Secretaría de Planificación municipal.

<sup>10</sup> Es decir, si el monto de 50 millones por recaudación LAEP en el periodo 2020-2021 se multiplicará por 10.

<sup>11</sup> Cuenta Pública Municipalidad de Recoleta 2021.

**Tabla 3**  
Cobertura de inversión para proyectos tipo según tramo de ingreso

Recaudación 2020 - 2021	% Cobertura P. Movilidad (\$153 M) (1 año)	% Cobertura P. Movilidad (\$153 M)(10 años)	% Cobertura P. Espacio Público (\$196 M) (1 año)	% Cobertura P. Espacio Público (\$196 M) (10 años)
0	0%	0%	0%	0%
1.000.000	0,65%	6,54%	0,51%	5,1%
5.000.000	3,27%	32,68%	2,5%	25,5%
10.000.000	6,54%	65,36%	5,10%	50,95%
50.000.000	32,68%	326,80%	25,48%	254,75%

Fuente: elaboración propia.

tampoco es substancialmente distinto al proyectar estos ingresos a 10 años. Mientras que las comunas con ingresos anuales menores a 10 millones de pesos no tendrían opción de costear la totalidad de un proyecto de este tipo solo mediante los aportes, aquellas municipalidades con ingresos anuales por sobre los 50 millones podrían llegar a desarrollar un proyecto similar al del ejemplo cada 4 años si todos los recursos ingresados por concepto de aportes al espacio público se destinaran a ello.

Del mismo modo, para el caso de proyectos de movilidad, se utilizó como referencia un proyecto de pavimentación declarado por la comuna de Rancagua en su Cuenta Pública 2021<sup>12</sup>, con un costo de 153 millones de pesos. En esta oportunidad se observa que –al igual que el ejemplo del proyecto de espacio público– ningún tramo de ingreso permitiría financiar el 100% a partir de las mitigaciones indirectas con la tendencia mostrada durante el periodo 2020 - 2021. A su vez, solo municipios del rango más alto de ingresos (sobre los 50 millones de recaudación) podrían costear completamente un proyecto de esta naturaleza, llegando a desarrollar al menos tres de ellos en un plazo de 10 años, de mantenerse la tendencia de recaudación. El resto de los municipios con rangos de ingresos menores a 50 millones necesitará no solo una gran cantidad de tiempo para consolidarlo, sino que también un porcentaje importante de financiamiento complementario.

Los ejercicios comparativos planteados evidencian que, de mantenerse las tendencias observadas para el periodo 2020 - 2021, 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. Este último punto se condice con los argumentos entregados por los municipios que declaran una falta de incentivos para el desarrollo del plan, dado el bajo nivel de inversión y por tanto de aportes observados en sus territorios.

## Discusión

Este estudio entrega las primeras nociones de cuánto podría financiar un PIIMEP a través de la recaudación exclusiva realizada por los municipios. Ahora, es importante considerar que los resultados solo representan el primer año desde que comenzó el cobro de las mitigaciones indirectas. La tendencia descrita en este artículo podría variar significativamente –o no– durante los próximos años. Por lo demás, existen diversos factores económicos, políticos y sociales que han incidido en una disminución del volumen de los permisos de edificación durante el periodo de estudio (2020-2021), afectando, por ende, la recaudación monetaria de las mitigaciones indirectas (Cámara Chilena de la Construcción [CChC], 2022; Gutiérrez, 2022). Por lo tanto, los resultados deben leerse como una alerta de la realidad que podrían enfrentar los municipios para financiar los PIIMEP, si es que estos dependen en gran medida de los recursos generados por la LAEP para poder financiar su inversión en movilidad y espacio público. En este sentido, si bien la ley permite fuentes complementarias de financiamiento (Marshall & Greene, 2019; Villagra Huerta, 2020), ya que no inhibe la posibilidad de acceder a diversos fondos externos para aumentar los recursos captados por concepto de aportes, es necesario tener en cuenta la inmensa desigualdad financiera que existe en Chile, sobre todo a escala comunal. Es distinto para un municipio tener que financiar un 20% a un 80% de la cartera de su PIIMEP con fuentes complementarias.

<sup>12</sup> Cuenta Pública Municipalidad de Rancagua 2021.

Aun cuando el cobro de mitigaciones indirectas favorece una recaudación de recursos más alta en aquellos municipios con alta actividad inmobiliaria y avalúos fiscales mayores (Vicuña et al., 2020), el diseño de la ley constituye el primer intento de desarrollar una herramienta de financiación que entrelaza la planificación e inversión, al exigirle a los municipios la creación de un fondo de desarrollo específico para proyectos de espacio público y movilidad incorporados dentro de un plan de escala comunal. En este sentido es fundamental que, para la correcta utilización de los recursos y la necesaria transparencia, exista la debida fiscalización por parte de los organismos competentes, al menos en una primera instancia de implementación. Del mismo modo es importante generar el apoyo por parte de los organismos regionales hacia los municipios para potenciar el desarrollo de los planes. Experiencias como las observadas en el caso de la Región de O'Higgins, donde han existido instancias de coordinación y acompañamiento en el proceso, ha determinado que parte importante de las comunas que componen la región hoy cuentan con avances relevantes en estas materias. A partir de lo anterior, se destaca como una de las principales oportunidades del proceso de implementación de la ley, el fomento de sinergias tanto al interior de los municipios como entre las distintas unidades externas vinculadas a su ejecución.

En términos intercomunales, si bien es complejo que grandes proyectos intercomunales se financien a partir de aportes al espacio público dado el bajo nivel de recursos capturados en gran parte de las comunas del país, la sola existencia de los planes son una oportunidad para priorizar la inversión pública a una escala mayor. Algunas intervenciones realizadas en instancias de discusión pública respecto de los alcances de la ley y su proceso de implementación han dado luces sobre modificaciones que se han estado discutiendo a nivel central, tales como la posibilidad de que las municipalidades puedan solicitar la disminución del 40% de los aportes a proyectos intercomunales (Maino, 2022). Esta medida resulta razonable a la luz de resultados presentados en esta investigación, no obstante, es importante destacar que los planes intercomunales tienen un mayor potencial redistributivo, ya que permitirán fomentar la inversión en lugares más desfavorecidos –pensando en el criterio de justicia urbana– siempre que la decisión de inversión sea traspasada a un organismo supramunicipal.

La sola elaboración del PIIMEP ya constituye un importante avance en términos de planificación urbana. Desarrollar una visión sobre la movilidad y el espacio público desde los gobiernos locales, en conjunto con las comunidades, es un atributo significativo para las políticas urbanas en Chile. Sin embargo, de consolidarse una tendencia de baja

recaudación en un porcentaje mayoritario de municipios del país puede comprometer un aspecto fundamental de la normativa, que es plasmar una cartera de proyectos ejecutables de movilidad y espacio público en el territorio. Por esta razón, se considera relevante realizar seguimiento de cuántos recursos por concepto de mitigaciones indirectas están percibiendo los municipios, elaborar escenarios para identificar qué porcentaje deberán complementar los gobiernos locales con fuentes adicionales a la LAEP y eventualmente analizar la implementación de los proyectos financiados por los aportes indirectos de esta ley. En el caso de que los recursos obtenidos por las mitigaciones indirectas, sumados a fuentes complementarias, no sean capaces de financiar las carteras de proyectos elaboradas por los municipios, implicaría repensar el diseño de la LAEP como herramienta de inversión y financiamiento del espacio público.

## Conclusiones

La revisión de los aspectos formales de la Ley de Aportes al Espacio y de los elementos resaltados durante la tramitación de la misma permiten advertir que políticas urbanas que responden a una lógica de eficiencia –en desmedro de una lógica de justicia– tendrán obstáculos estructurales para poder generar mejoras significativas en el espacio público. Esto supone importantes desafíos, entre ellos buscar fórmulas para potenciar los atributos redistributivos a fin de disminuir el déficit de infraestructura de espacio público observado entre muchas comunas del país. Lo anterior resulta aún más relevante para el caso de las áreas metropolitanas y especialmente el área metropolitana de Santiago, donde la administración municipal fragmentada de su territorio complejiza una gobernanza para hacer frente de forma apropiada a las desigualdades urbanas (Rojas et al., 2021).

El análisis descriptivo de los primeros resultados en materia de mitigaciones indirectas de la LAEP permite poner en perspectiva algunas de las limitaciones surgidas dentro del proceso de su implementación a nivel municipal. Aun así, se considera que su aporte en términos de gestión urbana se encamina en la dirección correcta. Por lo mismo, estudiarla en profundidad y entender a cabalidad los alcances en el mediano plazo es fundamental para contribuir a eventuales discusiones sobre modificaciones futuras a fin de fortalecer el instrumento.

Dado que el pago de la mitigaciones indirectas tiene un corto periodo de implementación, establecer las razones que están determinando las diferencias entre los montos de recaudación no solo podría ser precipitado; sino que

además requiere una metodología distinta a la utilizada en este artículo. No obstante, se estima pertinente que futuros estudios ahonden en las relaciones que existen entre los montos recaudados por los municipios y factores tales como demografía; actividad inmobiliaria asociada a permisos de edificación, recepciones finales, etc.; y, por, sobre todo, el valor de suelo a partir del avalúo fiscal. Si bien estudios ya han sugerido que el valor del suelo es la variable con mayor injerencia en la contribución en dinero de los aportes (Vicuña et al., 2020), el análisis a escala comunal conlleva algunas complejidades metodológicas dadas las fuentes de información existentes, tales como la del Servicio de Impuestos Internos. Independientemente de cómo se solucionen aspectos metodológicos de estos análisis, resulta necesario entender con mayor detalle cómo –y cuánto– inciden estos factores en los aportes que están recibiendo los municipios. Entre más documentación exista sobre el proceso de implementación de la ley y los factores que determinan la captación de recursos para los municipios, mayores y mejores insumos existirán para determinar cómo modificar esta sección de la normativa.

## Referencias

- Alterman, R. (2012). Land use regulations and property values: The ‘Windfalls Capture’ Idea revisited. En N. Brooks, K. Donaghy & G-J Knaap (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning* (pp. 755-786). [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2309571](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2309571)
- Andelson, R. (Ed.). (2000). *Taxation of Land around the World*. Blackwell.
- Bailey, S. J. (1990). Charges for local infrastructure. *The Town Planning Review*, 61(4), 427-453. <https://doi.org/10.3828/tp.61.4.18m408k45282r107>
- Borrero, O. (2013). Plusvalías urbanas: generación y administración. En D.A. Erba (Ed.), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica* (pp. 119-131). Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/books/definicion-politicas-suelo-urbano-en-america-latina>
- Brown, H. J., & Smolka, M. O. (1997). *Capturing public value from public investments. Land Use and Taxation. Applying the Insights of Henry George*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/books/land-use-taxation>
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Bryson, P. J. (2007). *Henry George: The Theory of Distribution in Progress and Poverty*. <http://hdl.lib.byu.edu/1877/2810>
- Cáceres, G., & Sabatini, F. (2001). *Santiago de Chile: la recuperación de plusvalías puesta en perspectiva histórica. Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Eurelibros.
- Cámara Chilena de la Construcción. (2022). Informe inmobiliario Gran Santiago N°40, segundo trimestre 2022. <https://cchc.cl/centro-de-informacion/estudios/informes-inmobiliarios/informe-40-2022-2-actividad-del-sector-inmobiliario-del-gran-santiago>
- Cheshmehzangi, A., & Griffiths, C. J. (2014). Development of green infrastructure for the city: a holistic vision towards sustainable urbanism. *Journal of Architecture and Environment*, 2(2), 13-20. <https://www.semanticscholar.org/paper/Development-of-Green-Infrastructure-for-the-City%3A-A-Cheshmehzangi-Griffiths/6e611e5107c1af3fb3580a81443dff97ef2e6025>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano [CNDU]. (2015). *Propuestas de medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana*. Autor. <https://cndu.gob.cl/download/propuestas-de-medidas-para-implementar-una-politica-de-suelo-para-la-integracion-social-urbana/>
- Constitución Política de la República. (11 de agosto de 1980). Constitución Política de la República de Chile.
- Contraloría General de la República, dictamen N° E213407/22. 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.
- Decreto N° 14, 2017, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Diario Oficial de la República de Chile.

- Del Canto, N. (2021). *Policy resources and municipal capacity in the implementation of Land Value Capture Instruments in Chile: Local governments perceptions of the Public Space Contributions Law*. Institute for Housing and Urban Development Studies MSc thesis. The Netherlands.
- Dunn, A. D. (2010). Siting green infrastructure: legal and policy solutions to alleviate urban poverty and promote healthy communities. *BC Envtl. Aff. L. Rev.*, 37, 41. <https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1557&context=lawfaculty&sei>
- Elewa, A. K. A. (2014). Using the green infrastructure as an economic sustainable tool for improving urban life in emerging countries urban poverty areas Greater Cairo case study. *European Journal of Sustainable Development*, 3(4), 241-252. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2014.v3n4p241>
- Furtado, F., & Acosta, C. (2020). *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación*. <https://www.lincolinst.edu/publications/working-papers/recuperacion-plusvalias-urbanas-en-brasil-colombia-otros-paises-0>
- George, H. (1879). *Progress and Poverty*. Robert Shalkenbach Foundation.
- Gutiérrez, M. (4 de octubre de 2022). Baja de 47% en permisos de edificación de viviendas anticipa postergación de inversiones. *El Mercurio online*. <https://www.emol.com/noticias/Economia/2022/10/04/1074586/permisos-edificacion-bajan-44-agosto.html>
- Ley N° 20.958, 2016. Establece un sistema de aportes al espacio público. Diario Oficial de la República de Chile, 15 de octubre de 2016. Circular ordinaria Departamento de Desarrollo Urbano N°0445 (448), 2020, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ley N°20.958, Planes de Inversión en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público.
- Lopes, M. N., & Camanho, A. S. (2013). Public green space use and consequences on urban vitality: An assessment of European cities. *Social indicators research*, 113(3), 751-767. <https://doi.org/10.1007/s11205-012-0106-9>
- Maino, P. (2022). *Ley de Aportes al Espacio Público*. Seminario MINVU - Subdere Planes de Inversión PIIMEP (Presentación). Secretaría Regional Ministerial Vivienda y Urbanismo – SUBDERE. Rancagua, Chile. <https://www.minvu.gob.cl/ley-de-aportes-al-espacio-publico/>
- Mansor, M., & Said, I. (2008). Green infrastructure network as social spaces for well-being of residents in Taping, Malaysia. *Jurnal Alam Bina*, 11(2). [https://www.researchgate.net/publication/228461692\\_Green\\_infrastructure\\_network\\_as\\_social\\_spaces\\_for\\_well-being\\_of\\_urban\\_residents\\_in\\_Taiping\\_Malaysia](https://www.researchgate.net/publication/228461692_Green_infrastructure_network_as_social_spaces_for_well-being_of_urban_residents_in_Taiping_Malaysia)
- Marshall, C., & Greene, M. (2019). *Oportunidades y desafíos para la planificación urbana en Chile: Planes de inversión en infraestructura de movilidad y espacio público (PIIMEP)*. Documento para política pública N°05. Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS). <https://www.cedeus.cl/blog/2020/01/20/oportunidades-y-desafios-para-la-planificacion-urbana-en-chile-planes-de-inversion-en-infraestructura-de-movilidad-y-espacio-publico-piimep/>
- Matthews, T., Lo, A. Y., & Byrne, J. A. (2015). Reconceptualizing green infrastructure for climate change adaptation: Barriers to adoption and drivers for uptake by spatial planners. *Landscape and urban planning*, 138, 155-163. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.02.010>
- Molinatti, C. (2013). Financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías. En D.A. Erba (Ed.), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y Práctica* (pp. 113-160). Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolinst.edu/publications/books/definicion-politicas-suelo-urbano-en-america-latina>
- Monteiro, R., Ferreira, J. C., & Antunes, P. (2020). Green infrastructure planning principles: An integrated literature review. *Land*, 9(12), 525. <https://doi.org/10.3390/land9120525>
- Mora, P., & Burgos Salas, V. (2019). The progressive acceptance of developer obligations in Chile, 1990–2017. En *Public Infrastructure, Private Finance* (pp. 68-80). Routledge.
- Municipalidad de Rancagua. (2022). *Cuenta Pública 2021*. <https://www.rancagua.cl/cuentas-publicas/>

- Municipalidad de Recoleta. (2022). *Cuenta Pública 2021*. [http://www.recoletatransparente.cl/web/cuenta\\_publica.html](http://www.recoletatransparente.cl/web/cuenta_publica.html)
- Muñoz Gielen, D., & van der Krabben, E. (Eds.). (2019). *Public infrastructure, private finance: developer obligations and responsibilities*. Routledge.
- Orellana, A., & Marshall, C. (2017). La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile. *Cadernos Metrópole*, 19(39), 665-686. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3913>
- Pallarés Torres, M. E., Lou, J. C., Pallarés Torres, M., Cárdenas Jirón, L. A., & Gallardo Gastelo, F. (2020). *Identificación del efecto de la ley de aportes al espacio público en la producción de mitigaciones destinadas a superar las externalidades provocadas por la densificación*. <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3693>
- Páramo Lopera, C., & López-Morales, E. (2020). Principios, progresividad y factibilidades de la recuperación de "plusvalías" urbanas en el Chile actual. *Revista de Geografía Norte Grande*, (76), 121-142. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000200121>
- Política Nacional de Desarrollo Urbano [PNDU]. (2013). Autor.
- Reich, S. L. J. (2022). *Assessing the health potential of urban green space in an urban planning and design context: A comparative case study in the city of Stockholm on differences in accessibility, quality, and inclusivity* [Tesis de Máster]. Uppsala Universitet.
- Rojas, C., Marshall, C., Lamarca, C., & Artal, P. (2021). *Ley de aportes al espacio público ¿un impulso a ciudades sustentables?* Documento para Política Pública N°18. Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, Santiago. <https://doi.org/10.7764/cedeus.dpp.18>
- Rostang, O., Gren, A., Feinberg, A., & Pont, M. B. (2021). Promoting Resilient and Healthy Cities for Everyone in an Urban Planning Context by Assessing Green Area Accessibility. *Frontiers in Built Environment*, 7, 797179. <https://doi.org/10.3389/fbuil.2021.797179>
- Ruiz-Tagle, J., Labbé, G., Rocco, V., Schuster, J. P., & Muñoz, J. C. (2018). Recuperación de plusvalías para financiar la inserción de viviendas sociales en barrios consolidados. En *Propuestas para Chile: Concurso de Políticas Públicas* (pp. 115-161).
- Santa María Oyanedel, M. (2009). Legislación sobre impacto vial: una necesidad urgente e inevitable. *Temas de la Agenda Pública*, 4(29). <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/1527>
- Smolka, M., & Furtado, F. (2001). *Recuperación de plusvalías urbanas en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, USA/Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://www.lincolninst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina>
- Smolka, M. O. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/implementing-value-capture-in-latin-america>
- 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://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/3126/1298>
- 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* [Tesis para optar al Grado de Magíster en Dirección y Administración de Proyectos Inmobiliarios]. Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178575>