



## Curso Economía Urbana: ¿qué se necesita saber para gestionar mejor las ciudades?

CEPAL  
Santiago,  
20 a 24 de noviembre de 2023

### Contenidos y bibliografía



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI TELLA



INSTITUTO LINCOLN  
DE POLÍTICAS DE SUELO



## AGENDA PRELIMINAR

	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
9:30-10:30	Bienvenida - inauguración	<b>Sesión III</b> Regulación urbana, precios del suelo e informalidad <i>Cynthia Goytia</i>	<b>Sesión VI</b> Recuperación de plusvalías <i>Martim Smolka</i>	<b>Feria</b> Tema 1	<b>Sesión IX</b> Inversión en transporte, usos y precios del suelo Ciro Biderman
10:30-11:30	<b>Sesión I</b> Ciudad y su base económica en el sistema urbano <i>Diego Aulestia</i>			<b>Feria</b> Tema 2	
11:30-12:30		<b>Tribunal 1</b> 2 temas controversiales a seleccionar por votación participantes	Preguntas y debate	<b>Tribunal 2</b> 2 temas controversiales a seleccionar por votación participantes	Preguntas y debate
12:30-1:30	Preguntas y debate		<b>Sesión VII</b> Tributación inmobiliaria <i>Carlos Orrego</i>		<b>Feria</b> Tema 3
<b>1:30-2:30</b>	<b>Almuerzo</b>	<b>Almuerzo</b>	<b>Almuerzo</b>	<b>Almuerzo</b>	<b>Almuerzo</b>
2:30-3:30	<b>Sesión II</b> Formación de precios y usos del suelo <i>Marcela Román</i>	<b>Sesión IV</b> Vivienda, informalidad y financiamiento urbano <i>Ana Claudia Rossbach</i>	Juego pedagógico	<b>Sesión VIII</b> Desafíos del cambio climático para las ciudades Carlos de Miguel	<b>Visita de campo</b>
3:30-4:30					
4:30-5:30	Preguntas y debate	<b>Sesión V</b> Segregación residencial e integración social <i>Francisco Sabattini</i>	Trabajo en grupo para preparar "Feria de las preocupaciones"	Preguntas y debate	Evaluación y cierre

## Sesión I

### **La realidad urbana de América Latina y el Caribe: un panorama regional**

Diego Aulestia V.

El requisito indispensable para formular política pública es contar con diagnósticos claros y precisos. La contextualización y clara definición del “problema” a ser abordado por la acción pública. Los objetivos fundamentales de la primera sesión son dos: i) presentar la racionalidad detrás de la oferta de entrenamiento en economía urbana; y ii) introducir los hechos estilizados de la situación urbana de la Región o, cuanto menos de ciertas dimensiones consideradas centrales para un mejor entendimiento de la realidad de nuestras urbes.

La sesión pretender presentar los rasgos más significativos de elementos constituyentes de los cambios urbanos: base económica de las ciudades y productividad; comportamiento de la construcción y sus aportes a la economía nacional; cambios en tendencia de modalidad de tenencia; vivienda desocupada; evolución de los ODS; evolución demográfica; tendencias claves ambientales; financiamiento local; expansión de la mancha urbana, entre otros. En todos ellos, se presentará la situación de varios países latinoamericanos y del Caribe y se presentarán algunas de las hipótesis a dichos comportamientos. La orientación siempre será hacia la formulación de política pública.

En esta línea, algunas de las preguntas que se busca abordar son:

- ¿Cuáles son los rasgos distintivos del desarrollo urbano de la Región?
- ¿Pueden (o deben) seguir creciendo las ciudades de América Latina y el Caribe? ¿O son ya demasiado grandes?
- ¿Por qué no se habla más de la ciudad desde una perspectiva económica?

#### **Bibliografía**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago, 2023.

E. Forero y A. Castellón, “La vivienda y el hábitat como pilares de la recuperación económica:

intervenciones en la 30ª Asamblea General de MINURVI”, serie Seminarios y Conferencias, N° 100 (LC/TS.2022/201), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022

F. Livert, “Efectos socioeconómicos de la construcción de viviendas en la reactivación pos-COVID-19: inversión y empleo sectorial en Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y la República Dominicana”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/157), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022

M. Levy Piza Fontes y otros, “Planificación urbanística en tiempos de pandemia: cambios en cuatro ciudades latinoamericanas” Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/118), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

D. Molina Molina, “La cadena de valor de la vivienda rural en la provincia de Manabí (Ecuador): oportunidades para una recuperación pospandemia sostenible y baja en carbono”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

**Sesión II**  
**Formación de precios y usos del suelo**  
Marcela Román Forastelli

El estudio del funcionamiento de los mercados de suelo es necesario para comprender el desarrollo de las ciudades y sus efectos en la economía y en la calidad de vida. En la dinámica de estos mercados se genera riqueza que se distribuye según funcionen la regulación y su capacidad de crear mercados de suelo más funcionales y eficientes. Con crecientes necesidades de recursos para financiar el desarrollo de las ciudades, comprender el funcionamiento de los mercados de suelo permite identificar el potencial de autofinanciación de las obras infraestructura, factor crítico para mejorar la competitividad de la economía y la calidad de vida de la población. También se convierte en una poderosa herramienta para anticipar el efecto que tendrán sobre el mercado, la introducción de diversas intervenciones de política pública en temas urbanos, fiscales y ambientales.

En esta sesión se analizan las características peculiares de la mercancía suelo y su relación con el proceso de formación de las rentas urbanas, recorriendo los conceptos de demanda derivada, renta residual, externalidades, capitalización, expectativas y accesibilidad mayor y mejor uso. Se estudian los determinantes del precio del suelo y se introduce de manera gráfica e intuitiva el modelo canónico simplificado como una herramienta sencilla que ayuda a comprender la formación de precios, el equilibrio espacial y también a anticipar los efectos esperados en el mercado cuando cambian de diversos determinantes de los precios como la regulación, la demografía, los impuestos, el costo de transporte, entre otros.

Especial atención recibirá el debate sobre algunos mitos del funcionamiento de los mercados de suelo. La clase combina una breve presentación formal con una discusión colectiva alrededor de preguntas críticas. Una vez finalizado el módulo, los estudiantes sabrán describir los rasgos fundamentales del funcionamiento de los mercados de suelo en América Latina, comprender el precio del suelo como una externalidad, identificar distintos factores determinantes del valor del suelo y usar la representación gráfica del gradiente de precios del suelo para anticipar los efectos esperados de cambios en el contexto y en las políticas públicas urbanas.

**Preguntas**

- ¿Por qué el precio del suelo es alto en América Latina?
- ¿Cuáles son los determinantes de los precios del suelo, y cómo se relacionan con la estructura urbana (densidades, zonificación)?
- ¿Aumentar la oferta de suelo susceptible de urbanización (incorporación de terrenos en los bordes urbanos) es un mecanismo efectivo para reducir los precios del suelo?
- ¿Por qué las cargas que inciden sobre los precios del suelo no se transfieren a los precios finales de los inmuebles construidos?
- ¿Son más altos los precios en una ciudad con mejor provisión de infraestructura?
- ¿Aumentar el valor de las propiedades urbanas debe ser tomado como uno de los objetivos de la intervención pública?

## **Bibliografía**

Brueckner, J. (2011). Lectures on Urban Economics-. MIT Press. Pp 1-21.

Camagni, Roberto. 2004. Economía urbana. Edición en castellano por Antoni Bosch, editor, S.A. Barcelona, España.

Morales, Carlos. (2007) Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano. Preparado en 2007 a partir de las introducciones desarrolladas en 2005 para diversos módulos del curso a distancia "Merados de Suelos Urbanos en América Latina". Páginas 7-22

O'Sullivan, Arthur. 2012. Urban Economics. Eighth Edition. McGraw Hill Education. New York.

Smolka y Goytia, 2017. Land Market. The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies.

**Sesión III**  
**Regulación urbana, precios del suelo e informalidad**  
Cynthia Goytia

Muchos formuladores de políticas y académicos en América Latina han comenzado a argumentar que la regulación inadecuada del uso de suelo puede estar afectando la asequibilidad, aumentando el valor de suelo, restringiendo las densidades residenciales, obligando a las ciudades a patrones de extensión insostenibles a través del desarrollo informal de suelo sin infraestructura, de una manera que aumenta innecesariamente los precios de la vivienda, e impulsando un mayor desarrollo informal de suelo en las ciudades.

La sesión ofrece una visión conceptual de los efectos de la regulación en los mercados de suelo y su asociación con el desarrollo informal, junto con ejemplos para las ciudades de América Latina. Examinamos la informalidad no como resultado de la pobreza, sino como una expresión de la disfuncionalidad de los mercados de suelo. Analizamos sus determinantes, tales como la regulación del uso del suelo, el déficit de financiamiento en infraestructura urbana y la baja escala de programas de vivienda social y/o su localización. A través de un análisis exhaustivo, exploraremos cómo la normativa urbana y la regulación del suelo pueden tener efectos, a veces incluso no intencionales, creando exclusión. Al final de esta sesión comprenderemos la relación entre la planificación urbana, la regulación del uso del suelo y la informalidad, cómo estos factores influyen en la estructura socioespacial de nuestras ciudades, y como pueden ser elementos esenciales para diseñar las políticas preventivas que contribuyan a mitigar la informalidad. Las preguntas que orientan la discusión e intercambio de ideas son:

- ¿Cómo influye la zonificación y normativa urbana en los precios del suelo, en la asequibilidad y localización de los hogares según sus niveles de ingreso?
- Es la informalidad un problema exclusivamente de pobreza o de gestión del mercado de suelo / políticas urbanas inapropiadas? ¿De qué manera las regulaciones pueden tener efectos que impulsan el crecimiento de asentamientos informales?
- ¿Pueden las ciudades ser más inclusivas y reducir la brecha entre zonas formales e informales adaptando su normativa urbana y la gestión de los mercados de suelo?

**Bibliografía**

Goytia, C. 2022. "Land markets and land policy". (Version Español)

Chapter 7, In Handbook on Urban Studies in Latin America and the Caribbean: Cities, Urban Processes And Policies In Latin America And The Caribbean. Eds, Gonzalez, J; Irazabal, C., Lois, R. Routledge

Goytia, C. Y Smolka, M.O, (2017) Mercados de suelo urbano, The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies, A.M. Orum (Ed.). doi:[10.1002/9781118568446.eurs0176](https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0176)

Goytia C., (2017). Informal Land Markets. In The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies, A.M. Orum (Ed.). doi:[10.1002/9781118568446.eurs0158](https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0158)

(Video) Goytia, 2016 -Mercado de suelo, informalidad y regulación urbana <https://www.lincolnst.edu/publications/multimedia/mercado-suelo-informalidad-regulacion-urbana>

Smolka, Martim y Ciro Biderman (2011), [Vivienda informal: una perspectiva de economista sobre el planeamiento urbano](#)

Goytia, C. (2022). A Delphi Study in Search of a New Consensus: Urban Policies and Informality in Latin America. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4465079>

Goytia, C. and Sanguinetti, P. 2017. Urban growth and access to opportunities: A challenge for Latin America. ( Capitulo 2) CAF Reporte de Desarrollo. Con Vargas, J., Brassiolo, P., Sanguinetti, P., Daude, Álvarez, F., Fajardo, G. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1091> (VERSION EN ESPANOL)

Goytia, C. and Sanguinetti, P. 2017 Crescimento urbano e acesso a oportunidades: um desafio para a América Latina (Capitulo 2) (report). Buenos Aires: CAF. With Vargas, J., Brassiolo, P., Sanguinetti, P., Daude, C., Álvarez, F., Fajardo, G. (2017). Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1100> (VERSION EN PORTUGUES)

### **Otros textos de lectura optativa**

Goytia, C. 2022. The pandemic and Informal Settlements: New Challenges. In Informal Settlements of the Global South, Routledge, ISBN 9781032043074

Goytia, C. , Eric J. Heikkila, and Ricardo A. Pasquini (2023) Do land use regulations help give rise to informal settlements? Evidence from Buenos Aires, Land Use Policy, Volume 125, 106484, ISSN 0264-8377, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106484>.

Goytia, C. (2020) “ Enhancing the Benefits of Agglomeration in Latin American Mega Cities: The Role of Urban Policies and a Framework for Policy Action”. Chapter 4 in “Urbanization in the Global South: Perspectives and Challenges. Eds. Shridhar and Mavrotas. ISBN 9780367553906, Routledge India

**Sesión IV**  
**Vivienda, informalidad y financiamiento urbano**  
Anaclaudia Rossbach

Esta sesión pretende explorar el ecosistema de financiamiento de ciudades en América Latina a partir de la estructura tributaria y fiscal prevalente en la región y la observación empírica desde la práctica de las fuentes y mecanismos de financiamiento a infraestructura urbana, con énfasis en las necesidades y brechas sociales, explícitamente los territorios y asentamientos vulnerables e informales, y el déficit de vivienda en un contexto global de crisis y enfrentamiento de los impactos del cambio climático.

Serán resaltados desafíos relacionados a financiar infraestructura en los asentamientos precarios e informales, así como la coordinación de las inversiones sectoriales para promover desarrollos integrales e integrados en la escala de ciudad y metropolitana. Analizaremos el rol de la financiación a base del suelo como parte de un ecosistema complejo, así como su potencial y posibilidades a corto, mediano y largo plazo, con un zoom en el impuesto predial a partir de su relevancia histórica, y potencial futuro de establecerse como fuente continuada y sostenible de recursos para fortalecer las finanzas municipales en América Latina.

Finalmente, presentaremos un breve mapeo de las principales políticas de vivienda social en América Latina, ampliando la comprensión sobre los límites de los mercados formales, el rol del suelo como insumo central en la cadena productiva, los sistemas de crédito y subsidio, su relevancia como instrumento de políticas económicas anticíclicas, formación de mercados secundarios de vivienda y relación con el desarrollo de mercados y formación de precios.

Las preguntas que orientan la discusión e intercambio de ideas son:

- ¿Cómo se financian las ciudades en América Latina?
- En una región caracterizada por la segregación e informalidad, ¿cuáles son los principales desafíos en apalancar inversiones de infraestructura urbana en territorios vulnerables?
- ¿Qué rol y potencial tiene la financiación a base del suelo?
- Cuales son las principales políticas de vivienda en la región, su intersección con mercados de suelo y las políticas macroeconómicas.

### **Bibliografía**

Brueckner, J.K. (2011) Lectures on Urban Economics. The MIT Press: Cambridge, MA.

IADB. 2022. [Housing Forum 2022](#), Resilient Solutions to Reduce the Housing Deficit in Latin America and Caribbean. Brochure. Inter-American Development Bank. Washington DC.

Lincoln Institute of Land Policy. 2016. [Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe..](#) Editado por Claudia di Cesare.

Rossbach A. Magalhães I. 2017. “Políticas de vivienda. Un breve panorama regional y el caso de Brasil”. In Olmedo, P. and G.Endara.(Eds.); Alternativas urbanas y sujetos de transformación. Quito: FES-ILDIS.

OECD (2022), Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/03dfe007-en>.



Seidel S., Rossbach A. Becerril H. Yanez K. Di Vigilio M. 2020. Neighborhood Upgrading for Equity And Resilience: Challenges And Alternatives In Latin America. Paper prepared for presentation at the 2020 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY. The World Bank–Washington DC, March 16-20, 2020.

Santiago Acosta-Ormaechea, Samuel Pienknagura, and Carlo Pizzinelli. 2022. Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean. IMF Working Paper. International Monetary Fund, Western Hemisphere Department.

UHPH. 2021. [State of the Art of Housing and Urban Habitat in Latin America and the Caribbean](#)

### **Otros textos de lectura optativa**

Cities Alliance (2021) “An international review of slum upgrading practices – Lessons learned and remaining challenges of projects and programs”, Cities Alliance, Brussels.  
[https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/2022-03/Cities%20Alliance\\_Informality%20Papers%20Series\\_Intnl%20Review%20Slum%20Upgrading%20Practices.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/2022-03/Cities%20Alliance_Informality%20Papers%20Series_Intnl%20Review%20Slum%20Upgrading%20Practices.pdf).

UHPH. 2018. Housing and Habitat Thematic Agenda. Final Rapporteur. Internal UHPH Document.

UHPH. 2018. Integral Housing and Settlements Upgrading. Concept Note. Available at: [https://www.uhph.org/sites/all/files/images/file/nc\\_lav\\_mejoramiento\\_integral\\_de\\_vivienda\\_y\\_asentamientos\\_final\\_25052018\\_3.pdf](https://www.uhph.org/sites/all/files/images/file/nc_lav_mejoramiento_integral_de_vivienda_y_asentamientos_final_25052018_3.pdf)

UHPH. 2018. Integral Housing and Settlements Upgrading. Final Rapporteur. Internal UHPH Document.

**Sesión V**  
**Segregación residencial e integración social**  
Francisco Sabattini

La segregación residencial y la gentrificación, una variante de aquella, son procesos vinculados con la evolución de las desigualdades de ingreso y, más estrechamente aún, con el funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda.

La segregación y la gentrificación tienen peculiaridades en las ciudades latinoamericanas en comparación con esos procesos en ciudades de países de otros continentes. Entre tales particularidades destaca el que las dinámicas de los mercados de suelo y vivienda incluyan tanto aumentos como reducciones de la segregación. En particular, la gentrificación de ciertos distritos de cada ciudad conlleva el desplazamiento de residentes y, en otros casos, la ausencia de desplazamiento.

Lo que se echa de menos hoy en muchas ciudades del mundo es vivienda “de integración social” o *inclusionary housing*, la que -como argumentaremos en clase- deberíamos entender pragmáticamente como “vivienda económica construida en suelo de clase media o alta”. Tal vivienda representa un pie forzado de las políticas urbanas de cara a la crisis habitacional que se hace acuciante en nuestras ciudades, como en ciudades urbi et orbe. La crisis en vivienda social es tanto de falta de vivienda para los hogares de menores ingresos como de guetización de parte importante del parque de vivienda pública o social construida.

Los problemas de asequibilidad (*affordability*) y de segregación socioespacial se han expandido desde las clases bajas a las medias y medias-altas. Lo mismo en Berlín, Nueva York y Santiago de Chile, afectan también a los jóvenes profesionales con educación universitaria, quienes deben arrendar y compartir espacios reducidos. La intensidad y cobertura de estos problemas están vinculadas, más que con las desigualdades, con mercados de suelo y vivienda jalonados por un sector inmobiliario exultante. El bien raíz —la vivienda urbana, especialmente— es hoy el principal activo financiero global. Consecuentemente, los promotores inmobiliarios en medida importante repensan sus proyectos desde vivienda para alojamiento a vivienda como *asset* o *equity*; y su marketing, desde los residentes potenciales a los inversionistas.

En tal expansión del capital inmobiliario, los procesos de segregación y de gentrificación cobran alcances nuevos en materia de integración social, tanto negativos como positivos. Destaca en estos cambios la importancia que ha cobrado la “ruptura del patrón tradicional de segregación”, proceso decenal que ha acompañado a la liberalización de los mercados de suelo y ascenso del capital inmobiliario, y que hoy se ha agudizado. La gentrificación de las periferias pobres y segregadas, una forma de “destrucción creativa”, confiere notas propias a la crisis habitacional actual: el déficit de vivienda social alcanza magnitudes inéditas por que, virtualmente, todo terreno urbano tiene un uso más rentable que vivienda social.

Dicha ruptura consiste, así, en la dispersión espacial de los “mejores pagadores” del suelo y está a la base de la crisis habitacional, pero también abre posibilidades de integración social residencial. La “gentrificación sin desplazamiento” y la emergencia del “gentrificador endémico” (persona de extracción popular en movilidad social ascendente que compra vivienda en condominios en su mismo barrio de origen) son notas sobresalientes del desarrollo actual de la periferia de bajos ingresos. Representan claras oportunidades para políticas urbanas orientadas a la integración social, oportunidades que suelen pasarse por alto cuando predominan enfoques generales condenatorios, sin más, de la gentrificación, así como las visiones catastrofistas de nuestras desigualdades que no aquilatan la estructura de éstas ni su dimensión urbana.

Esta sesión estará orientada a identificar las oportunidades que ofrecen las tendencias de la segregación y su imbricación con los mercados de suelo y vivienda para la construcción de *inclusionary housing*.

Revisaremos también, por su relación con el foco central de la clase: (a) el concepto de segregación, diferenciando sus dimensiones positivas de las negativas, y su carácter maleable para la política pública (la “rendija de Schelling”); (b) la relación entre desigualdades y segregación; (c) la importancia para de la economía inmobiliaria de la “segregación subjetiva” (imágenes de barrios exclusivos y estigmas territoriales); y (d) los problemas de medición que plantea la segregación a la investigación urbana y al conocimiento de soporte de políticas de suelo y vivienda en favor de la integración social.

### **Bibliografía**

Jacobs, J. (2011 -original de 1961). Muerte y vida de las grandes ciudades. Capítulo 13: La autodestrucción de la diversidad. Madrid: Capitán Swing, p.277-292.

Krugman, P. (2005). That hissing sound. Publicado el 8 de agosto de 2005 en The New York Times. Incluido en KRUGMAN, P. (2020). Arguing with Zombies: Economics, Politics, and the Fight for a Better Future. W. W. Norton & Company, p. 86-87.

Krugman, P. (2005b). Running out of bubbles. Publicado el 27 de mayo de 2005 en The New York Times. Incluido en Krugman, P. (2020). Arguing with Zombies: Economics, Politics, and the Fight for a Better Future. W. W. Norton & Company, p. 83-84.

Marcuse, P. (2001) Enclaves Yes, Ghettos No: Segregation and the State. Paper presented at the International Seminar on Segregation in the City, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., July 26-28.

Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. Revista EURE, 26(77), p. 49-80.

Sabatini, F. (2015). La ruptura del patrón de segregación y su significado teórico y práctico. En A.G. Aguilar e I. Escamilla (Eds.), Segregación urbana y espacios de exclusión. México: Miguel Ángel Porrúa, p. 25-46.

Sabatini, F. y Salcedo, R. (2007). Gated Communities and the Poor in Santiago, Chile: Functional and Symbolic Integration in a Context of Aggressive Capitalist Colonization of Lower-Class Areas. Housing Policy Debate, 18(3), 577-606.

Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. Revista EURE, 27(82), 21-42.

Sabatini, F., Rasse, A., Cáceres, G., Robles, S. y Trebilcock, MP. (2017). Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile. Revista Mexicana de Sociología, 79(2), 229-260.

Schelling, Th. (1978). Micromotives and Macrobehavior. W.W. Norton. Cap. 4 “Sorting and mixing: race and sex:”, p. 135-166.

**Sesión VI**  
**Recuperación de plusvalías.**  
Martim Smolka

El concepto de recuperación de plusvalías implica movilizar, para el beneficio de la comunidad, parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo. América Latina tiene una larga historia de políticas de recuperación de plusvalías, y en varios países se han aprobado legislaciones explícitas que contienen consideraciones sobre principios relacionados con la captura de valorización del suelo. Las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías están innegablemente atrayendo mayor interés en el mundo y en América Latina, en particular, como instrumento alternativo de financiamiento del desarrollo urbano.

Esta clase trata de comprender los principios económicos básicos por detrás de la recuperación pública de la valorización de la tierra urbana. Para eso ofrece inicialmente una contextualización del concepto revisando en breve, los principios de la recuperación de plusvalías y sus antecedentes en América Latina; los beneficios actuales y potenciales derivados de su aplicación; y su contribución al financiamiento del desarrollo urbano incluyendo el aumento de la oferta de suelo con servicios y de vivienda social a precios accesibles para los hogares de menores ingresos. Se describen los principales instrumentos y mecanismos utilizados para movilizar los incrementos de valor de la tierra desde variantes del propio impuesto predial hasta instrumentos no tributarios como los Certificados de Potencial de Adicional de Construcción pasando por la contribución de mejoras, exacciones, reajuste de tierras e inúmeros otros indirectos como banco de tierras, expropiaciones etc.

En seguida en la sesión se discute los fundamentos económicos subyacente al impacto de intervenciones como de inversiones en infraestructuras (e.g. pavimentación, inversión en transportes etc.) y en normas de uso de suelo (e.g. coeficientes de aprovechamiento, densidades etc.) en la valorización del suelo. Esta discusión es complementada por un análisis de los principales temas contenciosos subyacentes a argumentos de que instrumentos de recuperación de plusvalías como las cargas sobre derecho de edificabilidad o de desarrollo, serían, inflacionarios (transferencia a los precios finales), que constituyen en un impuesto adicional, que serían antagónicos a los promotores, y mismo disruptores del funcionamiento del mercado inmobiliario.

Finalmente se presentan lecciones y recomendaciones extraídas de estudios de caso observados en la región, demostrando que políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías no tan solo pueden, pero ya vienen siendo implementados con suceso.

Algunas preguntas orientadoras del debate incluyen:

- ¿Cuánta plata asociada a la valorización (histórica o ocasional) del suelo sería potencialmente movilizable por las políticas de recuperación de plusvalías? Que comparables son a las platas frente al déficit de infraestructura urbana y/o de vivienda?
- ¿Quiénes debe de pagar por los costos de urbanización? La experiencia concreta en ALC con los distintos tipos de instrumentos, su incidencia, bondades y deficiencias.
- ¿Cuánto de la ganancia de los promotores inmobiliarios depende de las plusvalías? ¿Dónde la 'opción preferencial por los ricos' i.e. a actuar en los mercados de más alto ingreso? Promoción inmobiliaria vs planeación urbana.

- Los cuatro (4) 'I' s de la resistencia a las políticas de recuperación de plusvalías: Ideología, Interés, Inercia ... Ignorancia. ¿Cuáles los límites del posible de la intervención pública?

### **Bibliografía:**

Martim Smolka, (2013) *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas y Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Enfoques en Políticas de Suelo*, Lincoln Institute of Land Policy, June 2013

Martim Smolka, (2013) *Video - Value Capture as a land-based tool to finance*, UN-Habitat - Global Urban Lectures - Videos Season 1 - November 2013

Martim Smolka (2019) *Value Capture* - Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies, 2019 <https://onlinelibrary.wiley.com/authored-by/Smolka/Martim+O.#>

Smolka, M. and Maleronka, C. (2018) - *Assessing the monetary relevance of land value capture: the case for charges for additional building rights in São Paulo, Brazil* in RELAND: International Journal of Real Estate & Land Planning, Vol 1 (2018) <http://ejournals.lib.uth.gr/reland/article/view/6468>

Smolka, M. (2012) *Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina*, julio 2012 Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy pp 11-17

Puntos de Conversación sobre Recuperación de plusvalías. (Tríptico – disponible en la plataforma del curso)

### **Bibliografía complementar**

Policy Brief - *Land Value Return: Tools to Finance Our Urban Future* Germán, L. Bernstein. A.E. January 2020 English - <https://www.lincolinst.edu/publications/policy-briefs/land-value-return>

Sandroni, P. (2023) *Ciudades Compactas, Cambios en la Zonificación, Aumento de Densidades, Costos de los Servicios Públicos y Captura de Plusvalías: La Revisión del POT en São Paulo* en <https://sandroni.com.br/>

B. Andrés; G. Moreno M., N., David M. Vetter, Marcia F. Vetter (2016). *El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos*, IADB.

Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils, Andrés F. Muñoz M. (2016) *Expandiendo el uso de la valorización del suelo La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. IADB.

OECD (2022) [Global Compendium of Land Value Capture Policies](https://www.oecd.org/publications/global-compendium-of-land-value-capture-policies-4f9559ee-en.htm) <https://www.oecd.org/publications/global-compendium-of-land-value-capture-policies-4f9559ee-en.htm>

Carlos Morales (2016) *Video Plusvalías del suelo para beneficio de la ciudad* <https://www.youtube.com/watch?v=o2-gqVSuKZE>

Smolka, M. y Furtado, F (co-ed) (2014) *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina* (, Lincoln Institute of Land Policy y Banco del Estado de Ecuador (BdE), April

Maleronka, C.; Furtado, F. (2014) *A experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. (Working Paper). Disponible in” <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/outorga-onerosa-do-direito-construir-oodc>

Furtado, F.; Biasotto, R. e Maleronka, C. (2012) *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. 1 vol. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade

Sandroni, Paulo Henrique (2010) “ A New Financial Instrument of Value Capture in São Paulo: Certificates of Additional Construction.” In *Municipal Revenues and Land Policies*, edited by Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. O., Amborski, D. (2003) Recuperación de Plusvalías para el Desarrollo Urbano: Una Comparación Interamericana, in Revista EURE 29 (88) Santiago Chile

Smolka, M., Furtado, F. (co-ed) (2001) *Recuperación de plusvalías en América Latina: para el desarrollo urbano*. Santiago, Chile: EURE Libros. Pontificia Universidad Católica de Chile and Lincoln Institute of Land Policy.

**Sesión VII**  
**Tributación Inmobiliaria: Impuesto Predial.**  
Carlos Orrego

El Impuesto Predial es un gravamen muy antiguo, reconocido y aceptado en casi todos los países y muy importante para los municipios. Entre otros aspectos, se le reconoce una clara identificación local. La propiedad es un bien que no se puede trasladar ni ocultar y se ubica en un emplazamiento específico del territorio y a esa localización debe llegar el municipio con los servicios que las propiedades necesitan (iluminación, áreas verdes, equipamiento urbano, etc.). Salvo excepciones muy puntuales (El Salvador y Cuba), el impuesto existe en toda Latino América, es mayoritariamente administrado por los gobiernos locales y su recaudación constituye por lo general el ingreso propio más importante, siendo el impuesto local más popular a nivel mundial.

Es lo que se denomina un impuesto al stock (total fijo de activos inmobiliarios que existen en el territorio en un momento determinado) por lo que se define como un impuesto directo y de carácter patrimonial. Su recaudación permite financiar obras de desarrollo local, por lo que se puede entender como un impuesto al beneficio en la medida de que su rendimiento se aproxime a los beneficios recibidos. El gasto en mejores servicios públicos locales y la inversión en obras incrementa los valores del suelo, generando más ingresos por la vía del impuesto, los que a su vez se reinvierten en nuevas obras. Es lo que se conoce como el círculo virtuoso del impuesto territorial.

Este impuesto tiene varias características positivas:

- Tradición: Más de 200 años de vigencia. Aceptación y familiaridad entre los ciudadanos. “Impuesto viejo, Impuesto bueno”.
- Progresividad: Impuesto directo. Impone una carga más pesada a los propietarios de inmuebles de mayor valoración. Aspecto atractivo en países en que la riqueza está altamente concentrada.
- Impactos Regulatorios: Mayor disciplina y eficiencia en el mercado del suelo. Ayuda a evitar la diseminación de la informalidad.
- Conciencia Ciudadana: Cultura fiscal positiva. Mayor responsabilidad por los costos de los servicios.
- Transparencia Gubernamental: la visibilidad del impuesto incrementa la transparencia fiscal.
- Autonomía Local: Independencia financiera local.

Otra característica importante de este impuesto es que puede transformarse en una excelente herramienta de captura de incrementos de valor en la medida que los avalúos fiscales se acerquen a los valores de mercado de los inmuebles y las plantas de valores se actualicen con frecuencia. Este tributo genera también importantes beneficios extrafiscales como, por ejemplo, el establecimiento de políticas públicas con la información catastral de las propiedades.

No obstante, todo lo señalado, este impuesto tiene un rendimiento aún muy bajo en LA y está afectado por una serie de variables negativas que hacen daño a su reputación. El problema no es del impuesto, sino de sus administradores.

Algunas preguntas orientadoras del debate incluyen:

- ¿Por qué el impuesto predial es de aplicación casi universal, pero al mismo tiempo tan impopular?
- ¿El impuesto es lo suficientemente transparente?
- El impuesto predial, ¿es un buen instrumento para la captura de plusvalías?
- ¿El avalúo fiscal debe ser igual al valor de mercado?
- Suelo y mejoras, ¿Deben tributar en la misma proporción?
- ¿Cómo resolvemos el problema de los que no tienen ingresos para pagar el predial?

## **Bibliografía**

Sistemas del Impuesto predial en América Latina y el Caribe. Editado por Claudia M. de Cesare. 2016. Lincoln Institute of Land Policy.

Calos Orrego (2016) Video La valuación Inmobiliaria y el impuesto predial.

<https://www.lincolnst.edu/publications/multimedia/la-valoracion-inmobiliaria-el-impuesto-predial>

A Good Tax. Joan Youngman. Property Tax in the United States.

Políticas de Suelo Urbano. Perspectivas Internacionales para América Latina. Editado por Martim Smolka y Laura Mullahy. 2015. Lincoln Institute of Land Policy. Capítulo Técnicas Tributarias y de Valuación. Páginas 297 a 343.



**Sesión VIII**  
**Desafíos del cambio climático para las ciudades**  
Carlos de Miguel

EN DESARROLLO

**Sesión IX**  
**Principios de Economía de la Movilidad aplicados a la política pública**  
Ciro Biderman

La movilidad se ha convertido en un tema principal tanto en los medios de comunicación generales como en el ámbito académico. Problemas como la congestión, la falta de sostenibilidad de los modos motorizados individuales, el renovado interés por los modos activos (bicicleta y caminar), las emisiones del sector transporte (responsable de al menos el 40% del total de las emisiones urbanas de CO2 equivalente), las tarifas del transporte público, entre otros temas relacionados son discutidos en muchos foros. Parece que casi todo el mundo tiene una opinión sobre la mejor manera de gestionar la movilidad en una ciudad. Al mismo tiempo, los recientes avances tecnológicos han cambiado la forma en que nos desplazamos en las zonas urbanas. Las aplicaciones de rutas, el e-hailing, la conducción autónoma y los vehículos eléctricos son los principales ejemplos.

En esta sección presentaremos algunos principios económicos que subyacen a estos temas y debatiremos hasta qué punto la opinión generalizada es correcta o no. Partimos del equilibrio espacial simple, que parte de la base de que en la ciudad sólo hay un modo (dominante), para mostrar el impacto espacial en el gradiente del suelo de las variaciones en el coste del transporte. A continuación, pasamos a un modelo básico de equilibrio del transporte urbano con un modo dominante (coche) y 2 modos de transporte alternativos. Usamos este modelo para i. mostrar cómo las externalidades negativas generan demasiada congestión en el área urbana; ii. mostrar que el mercado no genera el "óptimo social"; iii. discutir la "primera mejor" solución (un peaje de congestión) y iv. discutir la capacidad óptima de las carreteras.

A continuación, pasamos a las políticas públicas de movilidad, primero discutiendo los peajes de congestión en el mundo real y las "segundas mejores" soluciones, aprovechando la oportunidad para discutir el mando versus el control en las políticas públicas. A continuación, analizaremos dos políticas de movilidad: El "desarrollo orientado al transporte" y la "electromovilidad" como dos estrategias diferentes para hacer que las ciudades sean más sostenibles desde el punto de vista medioambiental. También tratamos la política de "transporte público de tarifa cero" y sus consecuencias para la eficiencia y la igualdad. Por último, hablaremos de las políticas de regulación del e-hailing como forma de hacer frente a esta nueva tecnología y de la idea de "movilidad como servicio" para llevar los recientes avances tecnológicos al transporte público.

Preguntas para discusión:

- ¿Cuál es el impacto de los costes de transporte en el precio del suelo?
- ¿Cuál es el coste social de los modos motorizados individuales?
- ¿Cómo puede el gobierno hacer frente a los fallos del mercado en el transporte urbano?
- ¿Cuál es la capacidad vial óptima desde el punto de vista social?
- ¿Cómo abordar la innovación en los servicios de movilidad?
- ¿Cómo puede el gobierno elaborar políticas que hagan la movilidad más sostenible?

## **Bibliografia:**

Biderman et al (2023) *ANALYSIS OF SHARED STREETS: Executive Summary*. World Bank Reports. Disponível

en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099050223201017669/pdf/P1734140dc76b105509b6f074cc8fe0f3a1.pdf>

Biderman, C (2020) “Regulating Ridesharing Services in São Paulo”, *International Transport Forum Discussion Papers*, No. 2020/05, OECD Publishing, Paris. Disponível en: [www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/regulating-ridesharing-sao-paulo.pdf](http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/regulating-ridesharing-sao-paulo.pdf)

Brueckner, J.K. (2011) *Lectures on Urban Economics*. The MIT Press: Cambridge, MA.

Costa, A.B., P.C. Zegras and C. Biderman (2021) “Chasing the city that cannot stop: Exploring transportation and urban co-development in São Paulo’s history”. *Journal of Transport and Land Use*. Vol. 14 N. 1 pp. 1075–1097.

Small, Kenneth A. , and Erik T. Verhoef (2007) *The Economics of Urban Transportation*. Routledge.