

**Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen,  
Provincia de Buenos Aires – Argentina**

Juan Ignacio Duarte y Luis Baer

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Documento de Trabajo del  
Lincoln Institute of Land Policy**

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP14JD1SP**

## Resumen

A partir del año 2009, el gobierno municipal de Trenque Lauquen (Provincia de Buenos Aires, Argentina) comenzó a implementar un instrumento de recuperación pública de la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística, sea a través de la modificación en el tipo y la intensidad de usos del suelo o de la inversión en obra pública efectuada por cualquier nivel de gobierno. Se trata de un uso no convencional de la contribución por mejoras (CM), un instrumento de gestión de suelo utilizado habitualmente para recuperar el costo de la inversión pública en obras de infraestructura y equipamiento. Sin embargo, el gobierno de Trenque Lauquen decidió ampliar el hecho imponible del instrumento a otros tipos de intervención pública, básicamente a decisiones administrativas que, al modificar los parámetros urbanísticos, también incrementan los precios del suelo.

El objetivo de este trabajo es presentar una forma novedosa de aplicación de la CM, que puede resultar de interés para municipios pequeños o medianos como Trenque Lauquen, y para aquellos que cuenten con escasos recursos técnicos y humanos para implementar instrumentos de recuperación de plusvalías generadas por decisiones administrativas. El trabajo presenta los alcances de la recuperación pública de la valorización inmobiliaria llevada a cabo por el municipio de Trenque Lauquen a través de la CM, describe el contexto en el que fue implementada y traza algunos elementos comparativos de su utilización en otras ciudades de América latina, con miras a reflexionar las condiciones de replicabilidad en la región. El artículo está compuesto por cuatro apartados. En el primero se describe el instrumento y sus características básicas destacando los componentes más importantes de la normativa (ordenanzas) que rige su aplicación y se explica el componente novedoso de la CM tal como se está aplicando. También se desarrolla una breve caracterización de las condiciones normativas que rigen su aplicación, se retoman algunos aspectos sustanciales del sistema tributario nacional, así como las potestades tributarias de la provincia de Buenos Aires y sus municipios. En el segundo apartado se presenta el procedimiento de aplicación de esta forma especial de la CM, detallando los pasos necesarios para llegar al cobro de la contribución por el Municipio. Además, se presentan cuatro casos para ilustrar el alcance de la implementación del instrumento. En el tercer apartado se evalúa la efectividad de su aplicación detallando los aspectos positivos y los que podrían mejorarse. Finalmente, en el cuarto apartado se realizan algunas consideraciones sobre las perspectivas de replicabilidad de esta forma especial de la CM en otras ciudades de América Latina.

## Sobre los autores

**Juan Ignacio Duarte** Licenciado en Urbanismo por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Especialista en Políticas de Suelo Urbano por el LILP y Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es asesor en la Agencia de Administración de Bienes del Estado del Gobierno Nacional. Como consultor independiente ha coordinado recientemente para la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública - Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación los Planes de OT de los municipios de Colonia Santa Rosa y Esquina (Corrientes, Argentina).  
Contacto: [juanignacioduarte@gmail.com](mailto:juanignacioduarte@gmail.com)

**Luis Baer** Licenciado y Doctor en Geografía (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella), y especialista en Políticas de Suelo Urbano (LILP). Trabajó como consultor independiente en la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública - Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación, en la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial. Docente de Geografía Económica (Universidad de Buenos Aires) y de Funcionamiento de Mercados de Suelo Urbano (LILP-EAD). Fue becario de doctorado y posdoctorado del CONICET, a fines de 2013 ingresó a la Carrera de Investigador en la misma institución. Contacto: [luisbaer@yahoo.com.ar](mailto:luisbaer@yahoo.com.ar)

## Agradecimientos

Agradecemos especialmente al Arq. Cristian Rabasa (Coordinador de Infraestructura y Planificación), al Arq. José Carabelli (Secretario de Obras y Servicios Públicos) y al Cdor. Raúl Feito (Intendente), todos funcionarios de la Municipalidad de Trenque Lauquen, por la generosa colaboración para acceder a la información y por la dedicación para responder todas las consultas realizadas, las que permitieron llevar a cabo el trabajo aquí presentado. Este trabajo intenta ser también un especial reconocimiento al Dr. Jorge Barracchia, intendente municipal que puso en marcha durante su gestión este novedoso instrumento de gestión urbana. A Anna Sant'Anna, Martim Smolka y Fernanda Furtado les agradecemos sus valiosos comentarios a las primeras versiones de este trabajo. Hacemos extensivo el agradecimiento al Escribano Luciano Scatolini, que nos brindó información y su conocimiento sobre el caso para realizar los primeros avances de este trabajo; y al Dr. Paul Bromberg por sus valiosos comentarios y aportes realizados durante el Foro Latinoamericano realizado en Quito.

## Índice

<b>El Municipio de Trenque Lauquen .....</b>	<b>1</b>
<b>Descripción del instrumento: Contribución por Mejoras .....</b>	<b>2</b>
Aspectos normativos de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen .....	3
La contribución por mejoras en el contexto argentino y en la normativa de nivel superior .....	6
<b>La implementación de la contribución por mejoras .....</b>	<b>8</b>
Pasos para la implementación del instrumento .....	8
La implementación de la CM a través de cuatro casos concretos .....	10
Caso 1. Municipalidad de Trenque Lauquen y Esther M. V. ....	11
Caso 2. Municipalidad de Trenque Lauquen y Miguel R. ....	12
Caso 3. Municipalidad de Trenque Lauquen y Hermanos Mirta y Pedro B. ....	13
Caso 4. Municipalidad de Trenque Lauquen y Julio A. ....	14
La contribución por mejoras y el Plan Director de Ampliación Urbana .....	15
<b>Aspectos positivos y a mejorar .....</b>	<b>19</b>
Aspectos positivos a destacar .....	19
Aspectos a mejorar .....	20
<b>Consideraciones sobre esta forma particular de contribución por mejoras para su replicabilidad en América latina .....</b>	<b>21</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>27</b>
<b>Fuentes documentales .....</b>	<b>28</b>

## Índice de Imágenes

Imagen 1 Localización de Trenque Lauquen en la provincia de Buenos Aires .....	2
Imagen 2 Plano de Trenque Lauquen y localización de los casos seleccionados .....	10
Imagen 3 Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Esther M. V. ....	11
Imagen 4 Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Miguel R. ....	12
Imagen 5 Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Hermanos Mirta y Pedro B. ....	14
Imagen 6 Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Julio A. ....	15
Imagen 7 Localización del área urbana existente y del área de ampliación .....	16
Imagen 8 Propiedad de los terrenos en un sector de la ampliación urbana .....	18

## **Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina**

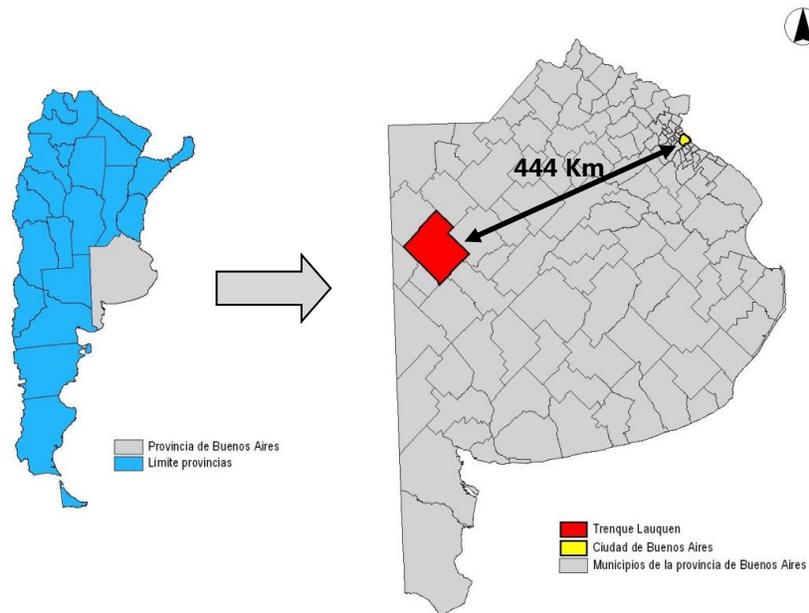
### **El Municipio de Trenque Lauquen**

Es uno de los 135 municipios que forman parte de la provincia de Buenos Aires. Ocupa una superficie de 5.509 Km<sup>2</sup> y su población es de 43 mil habitantes (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010), con una densidad bruta de 7,8 habitantes por km<sup>2</sup>. Se localiza al oeste de la provincia, a 444 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires. Entre 1970 y 2010, la población pasó de 28.183 habitantes a 43.021 (incremento promedio anual del 1,1%). Según datos censales de 2010, registraba un déficit habitacional (hogares que habitan viviendas no recuperables) de 919 viviendas, lo que equivale a un 6,3% del total de viviendas en el Municipio.

La ciudad de Trenque Lauquen concentra casi el 80% de la población del municipio. La configuración urbana actual continúa marcada por el trazado fundacional de la ciudad, que se caracteriza por el diseño en damero alrededor de una plaza central, con manzanas de 100 metros por lado, separadas por calles de 30 metros de ancho con ramblas o bulevares en su eje, y generosas superficies destinadas a los espacios circulatorios. El crecimiento urbano ha mantenido un cierto orden a largo del tiempo, no ha habido exceso de subdivisiones y loteos de tierra, ni dispersión territorial de la mancha urbana. Se han mantenido así patrones de ocupación del suelo medianamente homogéneos en cuanto a densidades, alturas y tejido. Por otra parte, el riesgo de inundaciones fue prácticamente neutralizado mediante obras de saneamiento hídrico. La cobertura de servicios urbanos básicos se ha ido ampliando de acuerdo a la demanda de usos residenciales, comerciales e industriales. El abundante verde urbano presente en las veredas, bulevares, parques y plazas es otra característica que hace a la calidad urbano-ambiental de la ciudad.

El principal motor de la economía local es la actividad agropecuaria, especialmente la producción agrícola (soja, maíz, trigo y girasol). La ganadería se centra en la producción cárnica y tambera. La radicación de plantas de procesamiento de leche, de acopio de granos y la presencia de empresas proveedoras de insumos agropecuarios fomentaron una creciente demanda de infraestructura y servicios de logística. La actividad turística (pesca y turismo rural) y manufacturera (parque industrial y talleres metalúrgicos) también contribuyen al desarrollo económico del municipio. Las actividades económicas vinculadas a la producción de bienes y servicios de la agroindustria, el poder judicial, el turismo, el comercio y el sector público constituyen las principales fuentes de empleo de la población activa de Trenque Lauquen.

## Imagen 1 Localización de Trenque Lauquen en la provincia de Buenos Aires



Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

### Descripción del instrumento: Contribución por Mejoras

El debate y la implementación de políticas de recuperación de plusvalías urbanas han tenido relativamente escasa tradición en Argentina. Asimismo, el país aún carece de una legislación territorial nacional que plantee los fundamentos de la participación del Estado en la valorización del suelo que se produce a través de la inversión en obra pública y los cambios en la normativa que regula los usos del suelo. Sin embargo, existen algunas iniciativas en la “esfera local” que ameritan su estudio y difusión, como lo es el caso que aquí se presenta. En primer lugar, porque comienzan a instalarse como experiencias y casos de referencia que adquieren cada vez mayor visibilidad para el resto de los municipios del país. En segundo lugar, porque ponen de manifiesto la necesidad de contar con Planes de Ordenamiento Territorial y legislación específica (a escala provincial y nacional) que incorporen a la recuperación de plusvalías urbanas como una política pública necesaria para el desarrollo de las ciudades desde un criterio de equidad y eficiencia. En tercer lugar, porque constituye un caso concreto y verificable de mejoramiento de la capacidad municipal para obtener fondos genuinos, tanto de recursos monetarios como de tierra para el desarrollo urbano y la regulación de la oferta y los precios del suelo. Por último, porque contribuye a la reflexión sobre las posibilidades de replicabilidad en otros municipios pequeños y medianos, aún en contextos donde la normativa de nivel superior resulte poco favorable a la implementación de instrumentos de este tipo.

En este marco, el caso de Trenque Lauquen constituye una experiencia que nos ofrece la posibilidad de pensar logros, dificultades y desafíos que conlleva la aplicación de la CM, como mecanismo de recuperación de una parte de la valorización inmobiliaria que se produce como consecuencia del accionar del Estado.

## Aspectos normativos de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen

A finales del año 2008, el Municipio de Trenque Lauquen promovió una norma para la recuperación pública de la valorización generada por las decisiones administrativas y la construcción de obra pública. El mecanismo consistió en la sanción de la ordenanza 3184/08 que incorporó siete artículos a la ordenanza fiscal<sup>1</sup> vigente hasta entonces. Esos artículos legislan la contribución por mejoras y definen el hecho imponible que habilita el cobro del tributo, su base imponible, el momento de exigibilidad, la forma de pago, así como los contribuyentes que deberán abonarlo y los que son pasibles de su exención.

El artículo 225° de la ordenanza definió el hecho imponible del siguiente modo:

“Por las actuaciones administrativas y/o inversiones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, y que se vuelque al mercado inmobiliario, tributarán la Contribución por Mejoras. Serán consideradas dentro de estas actuaciones las acciones administrativas del municipio y otros niveles de gobierno y/o las inversiones en infraestructura y equipamiento autorizadas, realizadas o promovidas por la Municipalidad...”

La CM ya había sido utilizada por varios municipios de la provincia de Buenos Aires bajo el amparo legal de la Ordenanza General 165 del año 1973, la que fue complementada en cada Municipio mediante la sanción de ordenanzas municipales, sobre todo a partir de 1983, con la recuperación democrática. Sin embargo, su utilización siempre estuvo centrada en la recuperación del costo de la inversión pública en obras de infraestructura, tales como la provisión de agua por red, desagües pluviales y/o cloacales, red de gas natural y pavimentación de calles, entre otras. Sin embargo, las autoridades de Trenque Lauquen decidieron ampliar el hecho imponible de la CM a las actuaciones administrativas que cambien los parámetros urbanísticos permitiendo un mayor aprovechamiento del suelo y poder así recuperar una parte de la valorización inmobiliaria. Los hechos imponibles de la CM se fijaron en el artículo 225, tal como se detalla a continuación. Los primeros cuatro hechos imponibles refieren a la valorización generada por *cambios en la normativa urbanística*, que constituyen lo novedoso del caso de Trenque Lauquen y son los siguientes:

- a) Cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación que las anteriormente vigentes.
- b) Cambio de usos de inmuebles.
- c) Establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas o de menor intensidad de uso.
- d) Autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas (clubes de campo o barrios cerrados).

---

<sup>1</sup> La ordenanza fiscal es la que define cada uno de los tributos que cobra un municipio, además de los hechos imponibles a partir de los cuales puede efectuar el cobro. Las alícuotas suelen estar definidas en la ordenanza tarifaria, que define las alícuotas, derechos y tarifas que se deberán abonar en cada caso.

Luego de ello aparecen aquellos hechos impositivos tradicionalmente utilizados en la provincia de Buenos Aires, ligados a la *inversión en obras públicas*:

- a) Obras de infraestructura de servicios (agua corriente, cloacas, desagües pluviales, gas natural, energía eléctrica).
- b) Obras de pavimentación.
- c) Obras de equipamiento comunitario (salud, educación, deportes públicos, seguridad, delegaciones municipales).
- d) Nuevas plantas de tratamiento de efluentes y de perforaciones y almacenamiento de agua corriente.

El mismo artículo también señala que el listado es taxativo, por lo que cualquier otro hecho imponible por el que se pretenda aplicar la CM, deberá ser incorporado por ordenanza.

Si bien el listado de hechos impositivos es amplio y diverso, debemos anticipar que en el caso de Trenque Lauquen es aplicado de manera más frecuente para la aprobación de nuevos loteos en aquellas fracciones de tierra donde se ha modificado la zonificación, de modo que se permiten fraccionamientos en áreas donde anteriormente no se permitían ó donde se permitían pero con menores intensidades de uso. Es decir, predomina el uso para los casos abarcados en el inciso c) del artículo 225°, lo que permitió al municipio adquirir una cantidad muy importante de terrenos urbanizados, como se verá en los cuatro casos que se presentan en el segundo apartado.

La utilización frecuente de la CM para este hecho imponible fue posible porque durante los años previos a la ampliación del perímetro urbano, que ocurrió en 2011, se fomentó la consolidación del área urbana existente a partir del mantenimiento en el tiempo de los límites de dicho perímetro. Mediante la sanción de la Ordenanza 3808 en el año 2011, el municipio amplió el perímetro urbano y, como producto de la reasignación de usos del suelo que implicó el pasaje de Área Rural ó Complementaria (borde de transición entre zona rural y urbana) a Área Urbana, se generó un importante alza de precios del suelo. Como ya ha sido demostrado por numerosos especialistas, el sólo hecho de modificar los usos del suelo de rural a urbano multiplica varias veces los precios. La literatura al respecto es amplia, tanto en la argumentación teórica (Jaramillo 2008) como en los estudios empíricos que demuestran la valorización inmobiliaria que produce dicha modificación de usos del suelo (Sabatini 2000).

Por otra parte, los artículos 226° y 227° de la ordenanza fiscal definen la base imponible y el momento de exigibilidad del tributo de esta forma:

- a) En el caso de *obras públicas*, el tributo se aplica a partir de la realización del 90% de la obra y el valor total de la misma se prorratea entre todas las propiedades beneficiadas, de acuerdo a la superficie de cada inmueble.
- b) En los casos de utilización de *mayor constructibilidad*, el tributo tiene vigencia cuando la construcción que utiliza esa mayor edificabilidad esté realizada en un 80%. El valor del tributo se determina considerando la diferencia entre la máxima cantidad de metros cuadrados construibles con la normativa anterior y los metros cuadrados totales a construir con la nueva normativa. A

esa diferencia en metros cuadrados se le aplica el tributo, cuya base imponible es un 20% del valor del metro cuadrado de construcción.

Por citar un ejemplo, si con la nueva normativa se construyen 100 metros cuadrados más que con la normativa anterior, se cobra el 20% de lo que cuesta construir esos 100 metros cuadrados en base al tipo de construcción que se trate, y tomando como referencia el valor del metro cuadrado que estipula para tal edificación el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) o la Cámara Argentina de la Construcción. En la ordenanza también se establece el plazo de pago, que podrá ser de hasta de cinco (5) años actualizando los valores del metro cuadrado de la construcción sin considerar intereses.

Siguiendo con la ordenanza 3184/08, el texto del inciso d) del artículo 227° establece que:

d) En los casos de *cambio de uso* del inmueble, el tributo se aplica a partir del cambio efectivo de uso y la base imponible es el 20% del valor fiscal del inmueble de que se trate.

Interesa especialmente detenerse en el inciso c) del artículo 227° que prevé lo siguiente:

c) En el caso de *subdivisiones en áreas que cambiaron de zonificación*, el tributo se aplica a partir del comienzo de la subdivisión del terreno, es decir con la presentación de los planos para autorizar la subdivisión. La alícuota del tributo será del 12% de los lotes del nuevo fraccionamiento.

Tal como lo establece la norma, los propietarios que presentaron planos para habilitar subdivisiones de tierra tuvieron que pagar el tributo consistente en el 12% de los terrenos obtenidos. Cabe aclarar que el 12% de los lotes que se transfieren al municipio no tienen ninguna relación, es decir son independientes de las cesiones que se realizan para vialidades, espacios verdes y libres públicos, y para equipamiento comunitario (establecimientos educativos, de salud, etc.), ya que estas se rigen por la ley 8912/77, de ordenamiento territorial y usos del suelo de la provincia de Buenos Aires. En ella se establecen los porcentajes de cesiones mínimos para aprobar una subdivisión y otorga a los municipios potestades para ampliar esos porcentajes pero no para reducirlos. Las cesiones resultan obligatorias para la aprobación de cualquier subdivisión, con la insólita excepción de las denominadas urbanizaciones cerradas, a las que sólo se les exige una franja perimetral de 7,5 metros de ancho del predio. Es por ello que, en el caso de Trenque Lauquen, el 12% de los lotes que se transfieren al Municipio cubren el pago del tributo de contribución por mejoras. En otras palabras, el 12% de los terrenos obtenidos en concepto de CM nada tiene que ver con las cesiones que exige la ley 8912/77.

Asimismo, debe destacarse que, tal como exige la misma ley provincial, el costo de la infraestructura (redes de agua potable, desagües cloacales y pluviales, tendido de energía eléctrica, además del nivelado y apertura de calles) es a cargo del propietario. En el caso de Trenque Lauquen la empresa de servicios de agua y saneamiento es de propiedad municipal. Por lo tanto, cuando un propietario presenta un proyecto de subdivisión, es la empresa municipal la que realiza las obras a cuenta del propietario. Asimismo, los trabajos de movimiento de suelo, apertura de calles y tendido de alumbrado público, también suelen ser ejecutados por el

municipio y al igual que en el caso anterior, corren a cuenta de los propietarios de la tierra a subdividir.

Finalmente, la ordenanza contiene tres artículos que regulan otros aspectos referido a la CM. El artículo 228° define quiénes son los contribuyentes que deben tributar según el siguiente listado:

- a) Los titulares de dominio de los inmuebles, con exclusión de los nudos propietarios.
- b) Los usufructuarios de los inmuebles.
- c) Los poseedores a título de dueño de los inmuebles.
- d) Los concesionarios del Estado Nacional o Provincial que ocupen inmuebles ubicados total o parcialmente en jurisdicción del municipio sobre los cuales desarrollen su actividad comercial.
- e) En caso de transferencia de dominio, el transmitente.
- f) En caso de transferencia por herencia, los herederos.

El artículo 229° determina que la afectación de un inmueble a la CM deberá ser inscripta en los registros municipales. Además de ello, señala que el certificado municipal de libre deuda será obligatorio para que puedan inscribirse los inmuebles cuando se realice una transferencia de dominio.

Finalmente, el artículo 230° establece los sujetos o propiedades que podrán ser pasibles de la exención del tributo (edificios de propiedad estatal nacional y provincial, entidades educativas sin fines de lucro, edificios para cultos, fundaciones y hogares, clubes sociales y deportivos, cuando realicen ampliaciones destinadas a prestar un mejor servicio), así como los porcentajes de descuento. Para ello, se debe sancionar una ordenanza específica en cada caso.

### **La contribución por mejoras en el contexto argentino y en la normativa de nivel superior**

Ya se ha planteado que el fundamento de la recuperación de plusvalías urbanas en la mayoría de los planes y normativas vinculados al desarrollo del territorio a nivel provincial y nacional sobresale por su ausencia. Cabe destacar que sólo dos provincias argentinas (Buenos Aires y Mendoza), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuentan con una norma que regula de manera integral el uso, la ocupación y producción de suelo en su ámbito territorial, mientras que el resto de las provincias cuentan con normas que regulan de manera parcial diferentes aspectos del desarrollo territorial pero desprovistas de un marco normativo integral que las contenga.

En la provincia de Buenos Aires, la Ley 8912/77 no incorpora instrumentos de recupero de la valorización inmobiliaria. La ley establece una serie de indicadores máximos o mínimos (dependiendo del caso), a los cuales los municipios deben adaptarse en el establecimiento de parámetros urbanísticos y regulación de usos del suelo. Paradójicamente, esta omisión en la norma provincial forma parte de las condiciones para que algunos gobiernos locales hayan comenzado a legislar, mediante diverso tipo de ordenanzas, la distribución de cargas y beneficios inherentes al desarrollo urbano. Sin embargo, a fines del año 2012 se aprobó en la provincia de Buenos Aires la "*Ley de Acceso Justo al Hábitat*", una normativa que viene a establecer una nueva forma de construir y gestionar la ciudad. Básicamente, esta ley define una serie de principios y regula la aplicación de diversos instrumentos que permiten la recuperación pública

de la valorización inmobiliaria, estableciendo la obligatoriedad para los municipios de recuperar, como mínimo, el 10% de la valorización que se genera por decisiones administrativas que permitan un mayor aprovechamiento del suelo. Si bien en Trenque Lauquen la implementación de la CM pudo concretarse previamente a la sanción de la ley de Acceso Justo al Hábitat, su existencia mejora significativamente las condiciones para implementar instrumentos que promueven la recuperación pública de la valorización inmobiliaria.

Otra de las condiciones normativas que afectan la implementación de la CM por parte de los gobiernos locales refiere a la complejidad del sistema tributario argentino. Entre sus principales características se puede destacar que:

- Las provincias conservan el poder no delegado a la Nación (Art. 121° y 126° de la Constitución Nacional), dentro del cual se encuentra el de imponer ciertos tributos.
- Cada provincia define el contenido y alcance de la autonomía municipal, que entre otros aspectos abarca el orden financiero<sup>2</sup>, por lo que los tributos municipales no serán iguales para los municipios de diferentes provincias.
- Argentina no cuenta con un Código Tributario Nacional sino que existe una ley nacional de principios generales de derecho tributario (Ley 11.653) y cada provincia tiene potestad para el dictado de su propio Código Tributario.

De estos atributos se desprende que las potestades tributarias provinciales y municipales presentan una gran heterogeneidad y dependen, en lo fundamental, de las competencias legales establecidas en las constituciones y los códigos tributarios provinciales, mediante los cuales las provincias otorgan a los municipios competencias tributarias, que a veces pueden ser compartidas entre ambos niveles de gobierno. Aunque en ciertos casos el impuesto inmobiliario es recaudado por los municipios, como regla general puede sostenerse que este tributo es provincial (Maldonado 2010). Sin embargo, existen diversos tributos sobre la propiedad inmueble que aplican los municipios. Éstos varían entre las provincias y al interior de ellas, por lo cual presentan distintas denominaciones y bases imponibles. La contribución por mejoras se encuentra en este grupo de tributos.

El reconocimiento de la autonomía municipal por parte de la Constitución Nacional ha sido incluido en las Constituciones Provinciales de diferentes maneras. En la actualidad, la autonomía municipal se contempla en veinte constituciones provinciales y en la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta autonomía institucional aún no ha sido plenamente reconocida en Buenos Aires, a pesar de que la Constitución de la provincia fue reformada en 1994, posteriormente a la reforma de la Constitución Nacional (Molinatti 2011). Así, las facultades impositivas provinciales sólo reconocen a los municipios de la provincia de Buenos Aires la facultad de recaudar tasas o contribuciones por los servicios brindados a la propiedad inmobiliaria.

---

<sup>2</sup> Dice el artículo 123° de la Constitución Nacional: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

Por otra parte, el inciso 2 del artículo 193° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires define la modalidad para aplicar nuevos tributos o el aumento de los existentes:

“Todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales”<sup>3</sup>.

En cuanto a lo específico de la CM, en la provincia de Buenos Aires rige la Ordenanza General 165, que establece el marco regulatorio para la aplicación del tributo en los municipios y habilita el cobro de la contribución sólo en casos de construcción de obra pública<sup>4</sup>. La norma, reconocida comúnmente como contribución por mejoras, existe en la provincia desde el año 1973 y fue utilizada por varios municipios para financiar la ejecución de una amplia gama de obra pública. Su aplicación remite a la recuperación parcial o total del costo de las obras, pero no abarca la recuperación de la valorización producida por las mismas. Esta situación difiere en el caso de Trenque Lauquen, en donde la aplicación de la CM se asemeja, más bien, a la recuperación de plusvalías en sentido estricto.

### **La implementación de la contribución por mejoras**

En este apartado se explica el procedimiento para la utilización efectiva de esta forma especial de la contribución por mejoras. La sanción de la ordenanza fue un paso importante para avanzar en la implementación del instrumento, pero la aplicación de hecho se sustancia al darse las situaciones específicas (hechos imponibles) que habilitan al municipio a exigir el cobro del tributo. A continuación se presenta de manera esquemática el procedimiento para llegar al cobro de la CM, aplicado al hecho imponible más utilizado en Trenque Lauquen, y posteriormente se desarrollan cuatro casos concretos en los que se aplicó el instrumento.

#### **Pasos para la implementación del instrumento**

1. *Sanción de la Ordenanza que rige la contribución por mejoras*: el primer paso consistió en la sanción de la ordenanza 3184 en el año 2008. Pero la ordenanza por sí misma sólo define el marco legal para institucionalizar y legitimar la recuperación de plusvalía atribuible a las decisiones administrativas del Estado.
2. *Existencia de algún hecho imponible previsto en el artículo 225°*: para que la CM pueda aplicarse debe existir una acción urbanística o decisión administrativa que incremente el precio de los lotes. Ejemplos pertinentes al caso refieren i) a la modificación en la

---

<sup>3</sup> Este artículo pone de manifiesto el arcaísmo de la base normativa provincial, al otorgarle la posibilidad de votar la creación o modificación de los impuestos existentes sólo a aquellos calificados como mayores contribuyentes.

<sup>4</sup> Dice el artículo 2° de la Ordenanza General N° 165: “Las obras públicas municipales de infraestructura urbana, en especial las de pavimentación, repavimentación, cercos, veredas, urbanización, desagües pluviales y cloacales, aguas corrientes, redes de electricidades, iluminación y servicios públicos en general, se ejecutarán de conformidad con las disposiciones de la presente ordenanza sin perjuicio de la aplicación de las normas legales vigentes en cada materia”.

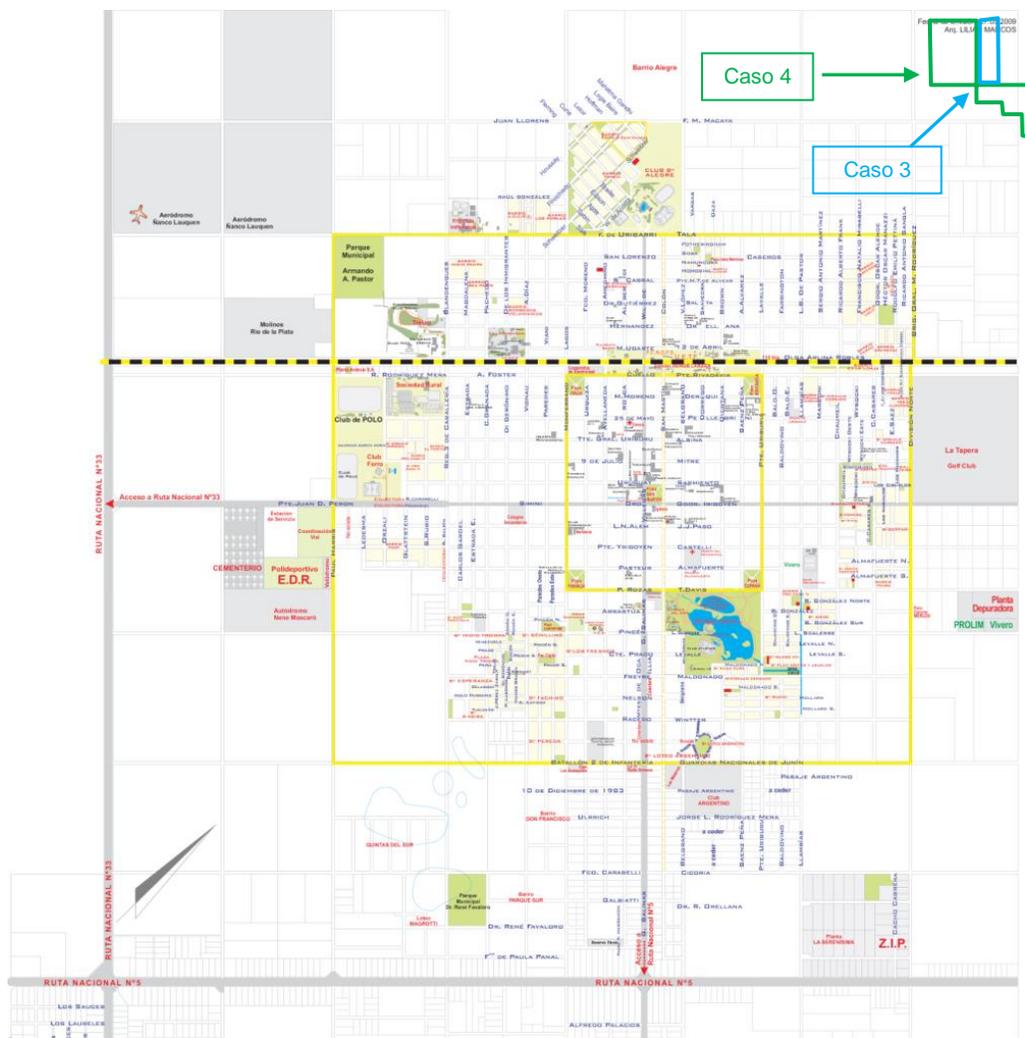
zonificación de usos del suelo que implica el traspaso de tierra rural a urbana y la posibilidad de subdivisión para el desarrollo de usos residenciales, o ii) a la habilitación de un mayor aprovechamiento del suelo en el área urbana existente como ocurre con el traspaso de una zona recreativa y de esparcimiento (complejos polideportivos, clubes, etc.) a otra residencial que permite la realización de loteos y emprendimientos inmobiliarios.

3. *Solicitud de aprobación de planos para habilitar un loteo*: una vez sancionada la ordenanza que modifica la zonificación, debe existir la voluntad del propietario de subdividir tierra y presentar el respectivo plano para la aprobación del loteo. En Trenque Lauquen ha sido muy importante el papel del Departamento Ejecutivo para promover entre los propietarios la firma de los convenios. En este sentido, el municipio suele ser el que diseña la subdivisión y presupuesta el costo de las obras de infraestructura para agilizar la decisión del propietario.
4. *Análisis por parte del Departamento Ejecutivo del proyecto presentado*: el área de Planeamiento del Departamento Ejecutivo analiza si el proyecto cumple con los requisitos exigidos en la normativa urbanística. De ser necesario, se realizan las observaciones pertinentes para proceder a corregir la propuesta de loteo.
5. *Cálculo de la contribución por mejoras a pagar por el propietario*: una vez que la propuesta está en condiciones de ser aprobada, se calcula la cantidad de terrenos que le corresponde al municipio por el cobro de la CM y se acuerda con el propietario la localización de los terrenos que serán transferidos hasta cubrir el 12% de la lotes que se generan en el loteo.
6. *Elección de la forma de pago de las obras de infraestructura por parte del propietario*: como ya hemos mencionado, las obras de infraestructura deben ser pagadas por el propietario según lo establece ley provincial 8912/77. La empresa de agua y saneamiento realiza las obras con cargo a los propietarios. A su vez, el movimiento de suelo, la apertura de calles y el tendido de la red de alumbrado público también suele ser realizado por el municipio con cargo al propietario, que tiene la posibilidad de elección sobre la forma de pago, la que puede ser en dinero o con terrenos. De elegir la segunda opción, el municipio calcula la cantidad de lotes necesarios para compensar el valor de las obras y se acuerda con los propietarios la localización de los terrenos a transferir.
7. *Firma del convenio entre el Departamento Ejecutivo y el propietario*: calculados los pagos de la CM con terrenos, se acuerda la localización de los mismos y se procede a la firma del convenio entre el propietario y el Intendente Municipal.
8. *Sanción por parte del Honorable Concejo Deliberante de la Ordenanza de aceptación de los terrenos transferidos*: luego de la firma del convenio, el Honorable Concejo Deliberante debe convalidarlo a través de la sanción de una ordenanza específica.
9. *Escrituración de los terrenos cedidos al Municipio*: una vez aceptada la transferencia de los terrenos, el Departamento Ejecutivo realiza la escrituración ante la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

## La implementación de la CM a través de cuatro casos concretos

A continuación se sintetizan cuatro casos de aplicación de la contribución por mejoras. El primero corresponde a un loteo realizado en lo que constituía el Área Complementaria (zona de borde entre el área urbana y el área rural que fue calificada como área urbana). El segundo refiere a un cambio de zonificación dentro del área urbana. En los dos casos restantes se trata de loteos dentro del área de expansión de la ciudad, contemplada en el Plan Director de Ampliación Urbana elaborado por el municipio<sup>5</sup>. Mediante los casos seleccionados se pretende ilustrar diferentes situaciones relacionadas con la inserción urbana de los terrenos, la forma de pago de la infraestructura y la superficie de tierra a subdividir. Los cuatro casos refieren a los cambios en la norma como hecho imponible, es decir, al componente más innovador en la historia de la aplicación de la CM en el país.

Imagen 2 Plano de Trenque Lauquen y localización de los casos seleccionados



Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

<sup>5</sup> Luego del desarrollo de los casos se explica en qué consistió el Plan Director de Ampliación Urbana.

### Caso 1. Municipalidad de Trenque Lauquen y Esther M. V.

En este caso, el hecho imponible que habilitó la aplicación de la CM consiste en un cambio de zonificación en el año 2009, que afectó una fracción de tierra de 5,4 hectáreas, que estaba zonificada como Zona Deportiva Recreativa, es decir, no era una zona habilitada para un loteo residencial. La nueva zonificación pasó a ser Residencial 3 (R3), por lo que a partir de este cambio normativo, el terreno podía subdividirse para la construcción de viviendas, con los siguientes indicadores urbanísticos: FOS (ocupación del suelo) = 0,6; FOT (edificabilidad) = 1,2; Densidad = 200 hab/ha; Frente mínimo del terreno = 12 metros y Superficie mínima de terreno = 300 m<sup>2</sup>.

La propuesta de subdivisión de la fracción de tierra determinó un total de 112 terrenos, por lo que la propietaria debía transferir al municipio el 12% de ellos (13 terrenos) en concepto de CM. Además la propietaria debía hacer frente las obras de infraestructura, tal como indica la Ley 8912. Las obras fueron ejecutadas por el municipio y la propietaria eligió pagarlas con terrenos, por lo que terminó cediendo 23 terrenos por este concepto. En la imagen 3 se detalla la totalidad de los terrenos cedidos.

**Imagen 3 Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Esther M. V.**



Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

## Caso 2. Municipalidad de Trenque Lauquen y Miguel R.

En este caso, el hecho imponible que habilitó la aplicación de la CM también consistió en un cambio de zonificación, esta vez en el año 2011, que afectó una fracción de tierra de 4 hectáreas. La zonificación del predio antes de la modificación de la norma era Residencial extra urbana, que tenía los siguientes indicadores urbanísticos: FOS (ocupación del suelo) = 0,5; FOT (edificabilidad) = 0,8; Densidad = 1 vivienda por parcela; frente mínimo del terreno = 20 metros; superficie mínima de terreno = 600 m<sup>2</sup>. A partir de la sanción de la Ordenanza 3638/11, la zonificación pasó a ser Residencial 3, elevando los indicadores de aprovechamiento del suelo a: FOS (ocupación del suelo) = 0,6; FOT (edificabilidad) = 1,2; Densidad = 200 hab/ha; frente mínimo del terreno = 12 metros; superficie mínima de terreno = 300 m<sup>2</sup>.

A raíz del cambio de zonificación, los propietarios acordaron con el municipio una propuesta de loteo en el que se pautó el pago de la alícuota del 12% con 6 terrenos. En la imagen 4 se detalla esta porción de tierra transferida. A diferencia del caso anterior, los propietarios optaron por pagar las obras de infraestructura (red de agua potable y desagües cloacales) en efectivo. El costo fue calculado por el municipio y ascendió a la suma de \$ 171.627,20, equivalente a US\$ 41.758 (US\$ 1 = \$ 4,11 en mayo de 2011).

**Imagen 4 Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Miguel R.**



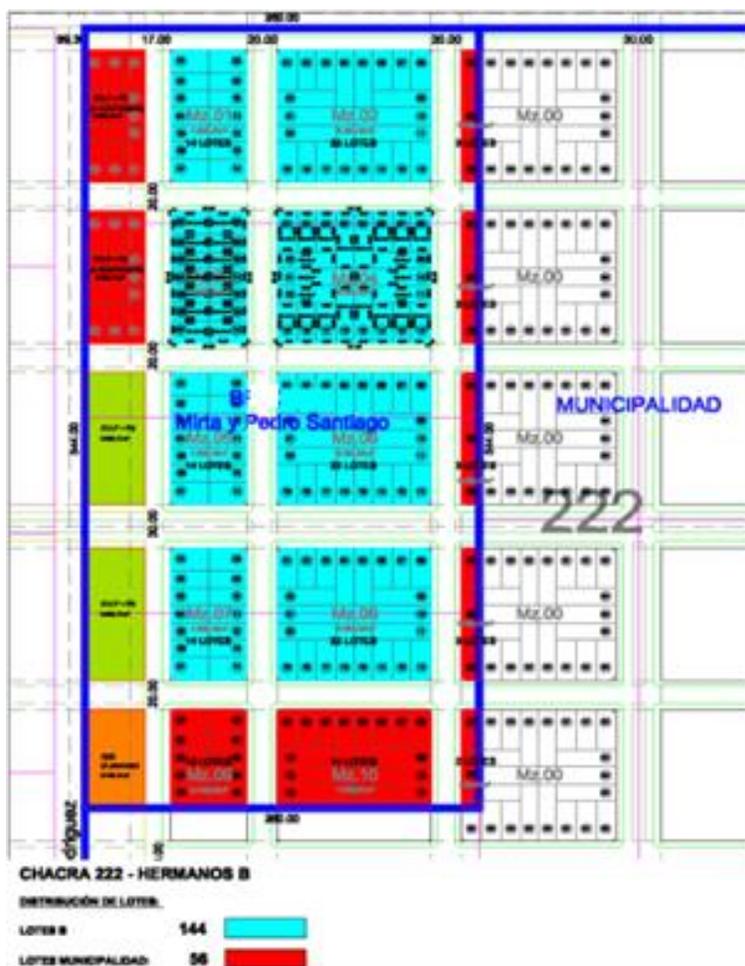
Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

### **Caso 3. Municipalidad de Trenque Lauquen y Hermanos Mirta y Pedro B.**

En este caso, el hecho imponible que habilitó la aplicación de la CM se enmarca en el Plan Director de Ampliación Urbana que será explicado a continuación de los casos. Dentro de las 188 hectáreas afectadas por el cambio de la zonificación prevista en la primera etapa de dicho plan, se encontraba un predio de 14,1 hectáreas cuya propiedad pertenecía a los hermanos Mirta y Pedro B. La zonificación cambió de Área Complementaria a zona Residencial 3. El Área Complementaria es una zona de uso rural intensivo y de depósito y acopio de granos. La superficie mínima fraccionable es de 6 hectáreas y sólo se permite una vivienda en dicha superficie. Por su parte, los indicadores urbanísticos del R3 son: FOS (ocupación del suelo) = 0,6; FOT (edificabilidad) = 1,2; Densidad = 200 hab/ha; frente mínimo del terreno = 12 metros; superficie mínima de terreno = 300 m<sup>2</sup>.

Realizado el cambio de zonificación, el municipio y los propietarios llegaron a un acuerdo de loteo de 200 terrenos. La aplicación de la alícuota del 12% correspondiente a la CM se tradujo en el otorgamiento de 24 terrenos. Los propietarios eligieron pagar las obras de infraestructura con tierra y los cálculos realizados por el Municipio determinaron la transferencia de 32 terrenos a cambio de las obras realizadas. La localización de estos terrenos se observa en la imagen 5.

**Imagen 5 Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Hermanos Mirta y Pedro B.**



Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

#### **Caso 4. Municipalidad de Trenque Lauquen y Julio A.**

El hecho imponible que habilitó la aplicación de la CM también fue el traspaso de la zonificación de Área Complementaria a Residencial 3. La diferencia radica en el tamaño de la parcela que, con 75 hectáreas, constituye la mayor superficie de suelo en la que se haya aplicado la CM en Trenque Lauquen.

De la propuesta de subdivisión acordada entre el municipio y los propietarios se obtuvieron 1.063 lotes, por lo que la aplicación de la alícuota del 12% de CM implicó la transferencia al Municipio de 128 terrenos. Los propietarios eligieron pagar las obras de infraestructura con suelo, lo que agregó la transferencia de 285 terrenos para saldar el costo de las mismas. La localización de los terrenos transferidos bajo estas modalidades se observa en la imagen 6.

**Imagen 6 Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Julio A.**



Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

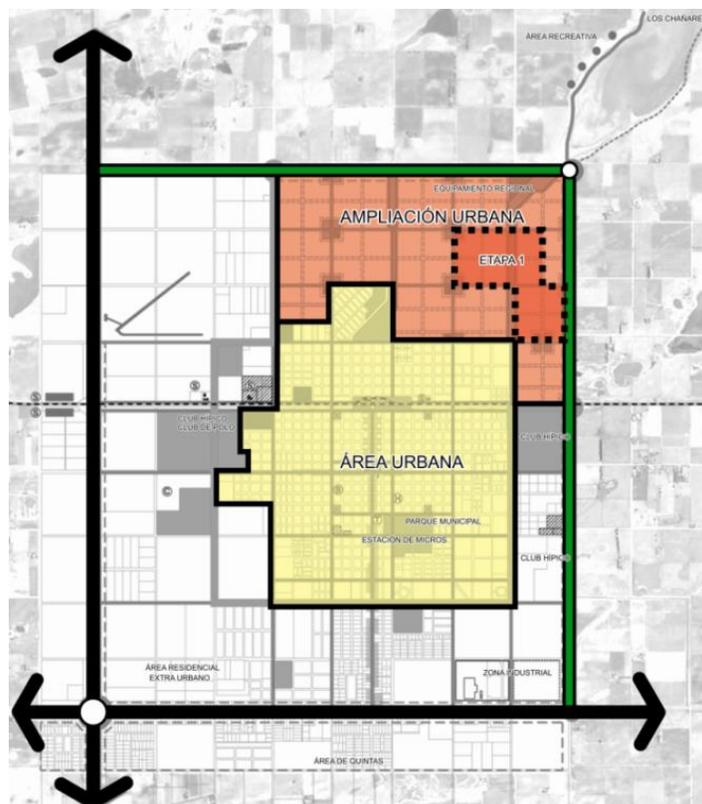
### **La contribución por mejoras y el Plan Director de Ampliación Urbana**

El Plan Director de Ampliación Urbana y la implementación de la contribución por mejoras fueron de vital importancia en la medida que posibilitaron al municipio de Trenque Lauquen adquirir una gran cantidad de terrenos para la política de desarrollo urbano y la regulación del mercado de suelo.

En el año 2010, con la CM en plena vigencia, el municipio se enfrentó a la necesidad de ampliar el área urbana para hacer frente a las proyecciones de crecimiento poblacional y la necesidad de contar con suelo urbanizado para albergar a los nuevos habitantes y actividades productivas.

Además del interés de contar con espacio para el desarrollo urbano futuro, se consideraba fundamental revertir algunos problemas vinculados a la producción de suelo en la ciudad y su borde inmediato, como el exceso de subdivisiones de predios y la conformación de lotes pequeños, la escasez de tierra urbana para desarrollos públicos y privados, las restricciones de acceso al suelo urbanizado bien localizado y a precios accesibles para la población local, los desequilibrios existentes entre la oferta y la demanda inmobiliaria, y la falta de previsión del suelo para la ampliación de los servicios públicos.

**Imagen 7 Localización del área urbana existente y del área de ampliación**



Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

Tal como puede observarse en la imagen 7, la ampliación del área urbana prevista por el Plan Director se llevó a cabo sobre el borde norte de la ciudad. Una vez adoptada la decisión política de avanzar con el plan, el municipio comenzó a adquirir tierra antes del anuncio de tal decisión. De ese modo, el gobierno local logró comprar fracciones de tierra rural a precio rural y evitar así pagar la valorización que generaría el cambio de zonificación (de rural a urbana) que establecía los lineamientos del plan.

La adquisición de tierra para poder materializar la ampliación urbana se llevó a cabo mediante tres modalidades distintas:

1. Compra directa de tierra a precio rural (88 hectáreas):
  - Adquisición de 50 has. el 02/10/2008 a \$ 2.100.000, es decir \$ 42.000 por ha. equivalente a US\$ 13.312 (US\$ 1 = \$ 3,155);
  - Adquisición de 20 has. el 27/11/2009 a \$ 820.000, es decir \$ 41.000 por ha. equivalente a US\$ 10.732 (US\$ 1 = \$ 3,82);
  - Adquisición de 18 has. el 18/06/2010 a \$ 847.500, es decir \$ 47.000 por ha. equivalente a US\$ 11.929 (US\$ 1 = \$ 3,94).
2. Permuta de tierra (10 hectáreas):
  - Permuta de 10 has. el 10/02/2012 a cambio de la construcción de tres viviendas para la propietaria de las tierras permutadas.
3. Aprobación de loteos en 89 hectáreas (con cobro de contribución por mejoras y permuta de tierra por construcción de infraestructura):
  - Cambio de zonificación de 14,1 has. el 10/02/2012. Se pagó la CM (12% de la tierra neta loteada) con 24 terrenos, y la infraestructura construida por el municipio con 32 terrenos. En total se obtuvieron 56 terrenos de un promedio de 350 m<sup>2</sup>.
  - Cambio de zonificación de 75 has. el 10/02/2012. Se pagó la CM (12%) con 127 terrenos y la infraestructura construida por el municipio con 286 terrenos. En total se obtuvieron 413 terrenos de un promedio de 350 m<sup>2</sup>.

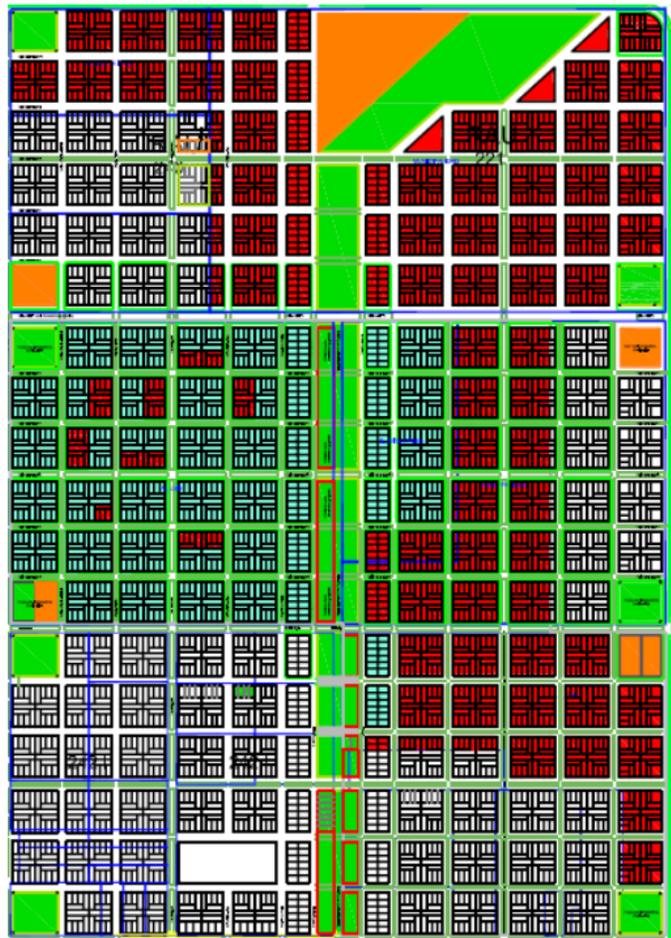
Al momento del relevamiento de información para la elaboración de este trabajo, el Área de Expansión Urbana ya disponía de 187 hectáreas con planos de subdivisión aprobados y convenios efectivizados en el marco de la contribución por mejoras y el pago de infraestructura con suelo.

La Imagen 8 ilustra el modo en que se distribuye la propiedad de los terrenos en un sector específico del Área de Ampliación Urbana (delimitado por la línea discontinua celeste en la imagen 7), según el siguiente detalle:

- La superficie en rojo corresponde a los terrenos ya subdivididos, que constituyen parcelas de dominio privado del municipio. Suman 60,5 hectáreas, distribuidas en 1.728 terrenos de un promedio de 350 m<sup>2</sup> de superficie cada uno.
- La superficie de color verde corresponde a las cesiones de tierra para espacios verdes y libres públicos ya aprobadas y los espacios previstos para las cesiones que se aprobarán a futuro.

- La superficie naranja corresponde a las cesiones para equipamiento comunitario. Incluye los terrenos cedidos por las subdivisiones ya aprobadas y los espacios previstos para las cesiones que se aprobarán en el futuro.
- Los terrenos de color celeste corresponden a los terrenos ya subdivididos que pertenecen a privados. Suman 27,8 hectáreas, distribuidas en 794 terrenos de un promedio de 350 m<sup>2</sup> de superficie cada uno.
- La superficie ya cedida para espacios verdes, circulatorios, libres públicos y de equipamiento suma 98,7 hectáreas.
- Las fracciones de terrenos en blanco son tierras de propiedad privada en las que aún no se ha comenzado el proceso de negociación.

**Imagen 8 Propiedad de los terrenos en un sector de la ampliación urbana**



Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

## Aspectos positivos y a mejorar

### Aspectos positivos a destacar

Uno de los aspectos destacables del caso que nos convoca es que un municipio de tamaño medio logró implementar un instrumento de recuperación de la valorización del suelo generada por la acción urbanística, a pesar de las limitaciones normativas, la escasez de experiencia política e instrumental en la materia y la idiosincrasia patrimonialista que existe en el país cuando se pretende ejercer el derecho público sobre la propiedad inmobiliaria.

En segundo término, cabe distinguir la efectividad y sencillez de la aplicación de la CM a pesar de la probable ausencia de exactitud en el cálculo de la valorización generada por los cambios normativos en los usos del suelo y la provisión de obra pública. Desde el punto de vista de las condiciones de posibilidad para implementar este tipo de instrumentos en municipios pequeños y medianos, la opción de cobro mediante un porcentaje del suelo urbanizado acarrea la ventaja de poder prescindir de una planta de valores fiscales actualizada y de estudios de precios del suelo para realizar el cálculo de la valorización inmobiliaria atribuible a las intervenciones urbanísticas.

En tercer lugar, se debe mencionar, contra el imaginario instituido en la gestión pública que suele desalentar este tipo de iniciativas, la recepción favorable que ha tenido la CM entre los actores económicos locales, tales como los propietarios del suelo y los agentes inmobiliarios.

Algunos propietarios han manifestado la importancia de no tener que desembolsar recursos monetarios para la construcción de infraestructura. Al ser el municipio quien realiza las obras y les otorga la posibilidad de pagar con terrenos, los propietarios no necesitan involucrar dinero ahorrado u obtener un préstamo para el financiamiento de las mismas. La apoderada de una de las familias propietarias lo expresó del siguiente modo: “la familia puso un terreno pelado (baldío), se desentendió de la construcción de las obras de infraestructura y a cambio recibió terrenos urbanizados que ahora puede vender en el mercado según las necesidades familiares (...) difícilmente hubiéramos decidido urbanizar si teníamos que pedir un crédito o vender otra propiedad familiar para encarar las obras necesarias para habilitar el loteo”. Otra ventaja que se desprende del mismo testimonio refiere a la resolución de conflictos familiares relacionados con el destino de la propiedad: “...en nuestro caso somos cuatro herederos: tres hermanos y mi mamá, y no podíamos ponernos de acuerdo en qué hacer con esa tierra. Este mecanismo nos resolvió el problema: cada uno recibió terrenos y a partir de ahora hace lo que quiere con ellos sin depender de lo que quieran los demás”.

Por su parte, algunos corredores inmobiliarios ven con buenos ojos la disponibilidad física de 2.500 terrenos urbanizados que se van volcando al mercado paulatinamente. Es decir, la implementación de la CM ha contribuido a expandir la oferta física de suelo urbanizado, un recurso que era escaso en el municipio. Además se fomenta la concreción de usos urbanos en suelo ocioso y se genera stock de suelo que permite dinamizar el mercado en un contexto de aumento de la demanda inmobiliaria y crecimiento económico.

En cuarto lugar, importa señalar que mediante esta forma de implementación de la CM, el municipio produce un importante banco de tierras que favorece la regulación de la oferta y los precios del suelo. Sólo en los cuatro casos presentados (dos en el área urbana consolidada y dos en el área de ampliación urbana), el municipio adquirió 171 terrenos urbanizados que equivale al 12% de los 1.416 terrenos habilitados. A eso deben sumarse 340 terrenos en parte de pago por obras de infraestructura. Así, sobre un total de 1.416 terrenos habilitados, el municipio adquirió la propiedad de 511 terrenos, equivalente al 36% del total.

En quinto lugar, vale aclarar que si bien existe una amplia gama de hechos imponibles, la CM ha sido aplicada de manera recurrente para la aprobación de nuevos loteos en la periferia de la ciudad, donde antes no estaban permitidos<sup>6</sup>. Al aplicarse a las situaciones en que los incrementos de los precios del suelo son mayores, como es la rezonificación de suelo de rural a urbano, la CM ha permitido la captación de importantes recursos para el desarrollo y el financiamiento urbano.

Por último, no debe menospreciarse la función estratégica que cumple la adquisición de una gran cantidad de tierra urbana que puede utilizarse para la concreción de diversas políticas públicas. Al disponer de la propiedad de terrenos urbanizados, los recursos públicos nacionales y provinciales disponibles en diferentes programas de vivienda pueden ser volcados, en su mayor medida, al mejoramiento de la calidad de la vivienda y el equipamiento colectivo a construir. De este modo, se evita afectar recursos técnicos y grandes inversiones de dinero en la adquisición de tierra para la construcción de vivienda social.

### **Aspectos a mejorar**

La CM en Trenque Lauquen no establece regulación alguna sobre la localización y el tamaño mínimo de los terrenos transferidos al Municipio como parte de pago del tributo. Ello hace que la localización dependa de la pericia de los funcionarios en el proceso de negociación con los propietarios, así como de la voluntad de estos últimos. Si bien en el caso de Trenque Lauquen la localización de los terrenos adquiridos ha sido favorable, esto no debería quedar librado al buen criterio de los funcionarios. El tamaño mínimo de la tierra a negociar, en concepto de pago de la CM o infraestructura, resulta de gran importancia, especialmente si existe la necesidad de contar con espacio para la provisión de equipamiento o espacio público. Desde esta perspectiva, la transferencia de terrenos en una misma manzana es de mayor utilidad que la misma superficie “pulverizada” en lotes distantes entre sí. De todos modos, se debe tener presente que los convenios sobre las transferencias de terrenos por CM y pago de infraestructura son evaluados y ratificados por el Concejo Deliberante, por lo que existe control institucional externo al poder ejecutivo sobre los acuerdos que este celebra con los propietarios.

Otro elemento que podría reconsiderarse es la diversificación de los hechos imponibles, pues en el caso aquí analizado la implementación del instrumento queda supeditada a la habilitación de nuevos loteos. Este uso casi exclusivo de la CM en Trenque Lauquen se debe a que la principal modificación en la normativa regulatoria de los usos del suelo consistió en la ampliación del perímetro urbano, lo que lleva a que predomina su utilización en los casos de nuevos loteos.

---

<sup>6</sup> Ver inciso c de los hechos imponibles definidos en la ordenanza 3184/08.

Por último, el empleo del porcentaje establecido para el pago de la CM puede ser motivo de fuertes controversias. Incluso, la exigencia del 12% de la tierra puede parecer insuficiente a la luz de la valorización que adquiere la tierra ante el cambio de uso rural a urbano.

Una estimación aproximada de la valorización que se genera por el cambio normativo de área rural o complementaria a zona residencial y de la ganancia que obtienen los propietarios, aún después de pagar la CM y las obras de infraestructura, se puede observar a continuación:

Tomando como valor de 1 hectárea rural US\$ 13.000 y considerando una fracción de tierra de 20 hectáreas, da como valor total del terreno antes del cambio normativo un total de US\$ 260.000. Supongamos que las cesiones para espacios verdes, circulatorios, libres públicos y de equipamiento son el 50% del total, un número muy cercano al real en el caso de Trenque Lauquen (en la realidad las cesiones equivalen al 46-47%), donde el estándar de urbanización es alto; es decir que resultan 10 has netas de superficie parcelaria. Como las manzanas en Trenque Lauquen son cuadradas, ya que se le da continuidad a la trama urbana fundacional, surgen de cada hectárea 28 terrenos de 350 m<sup>2</sup> cada uno. Se obtienen en total 280 terrenos, de los cuales el 12% (34 terrenos) se transfieren como pago de la CM y 76 terrenos (equivalente al 27%) como pago por las obras de infraestructura. De esta manera, luego del pago de la CM y las obras de infraestructura, al propietario le quedan 170 terrenos, cuyo valor en el mercado está en el orden de los US\$ 13.000.

Esto da como resultado que un propietario que ingresó en la operación con una fracción de tierra rural valuada en US\$ 260.000, luego del pago de la CM y las obras de infraestructura, obtuvo 170 terrenos urbanizados, cuyo valor total alcanza la suma de US\$ 2.210.000, es decir un 850% más del valor con el que entró en la operación. A este valor habría que descontarle los gastos de comercialización, que suelen rondar el 1,5% del valor de cada operación de venta. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los terrenos que hoy están a la venta no incluyen a los más valorizados, como por ejemplo los frentistas al bulevar a materializar. Es por ello que ajustando la cuenta, la tasa de ganancia podría ser aún más alta.

### **Consideraciones sobre esta forma particular de contribución por mejoras para su replicabilidad en América latina**

La recuperación de plusvalías urbanas no es un tema nuevo en Argentina y América latina. En varios países de la región existe un amplio reconocimiento, al menos en el campo académico y de la gestión pública, sobre la necesidad de recuperar la valorización inmobiliaria que se genera por causas ajenas al esfuerzo de los propietarios. Algunos de los instrumentos que persiguen esta finalidad también han sido destacados en su función redistributiva y de regulación de usos del suelo, especialmente a partir de la década del ochenta cuando se amplió el reconocimiento sobre el potencial de las tributaciones para recuperar plusvalías (Smolka y Furtado 2001). Por su parte, la contribución por mejoras ha tenido en la región un importante desarrollo institucional y legal a lo largo de varias décadas. Sin embargo, no fue suficientemente considerada para recuperar la valorización inmobiliaria asociada a las decisiones administrativas del poder público y avanzar hacia una mayor equidad distributiva en el desarrollo urbanístico, al menos en Argentina donde su implementación siempre se basó en el recupero del costo de la obra pública, es decir

considerando solamente las inversiones públicas directa e inmediatas. La aplicación de la CM comenzó a extenderse hacia la década de 1940, cuando el país atravesó uno de los momentos históricos de mayor inversión en obra pública y el Estado requería nuevas formas de financiamiento, especialmente en lo que refiere a la infraestructura vial (Clichevsky 2001).

El caso de Trenque Lauquen viene a romper esta tendencia predominante. A diferencia de los poderes locales de varios países latinoamericanos, los municipios de la provincia de Buenos Aires carecen de competencias para diseñar, implementar y cobrar el impuesto inmobiliario<sup>7</sup> y, por lo tanto, de la capacidad tributaria y regulatoria asociada al mismo. Al poco margen de autonomía municipal se agrega la escasez de recursos fiscales transferidos desde el gobierno provincial. Estas restricciones en las funciones municipales llevaron al gobierno local a encontrar en la contribución por mejoras un mecanismo simple y creativo para la recuperación de plusvalías, la producción de suelo urbanizado, la adquisición de importantes superficies de suelo público y la asignación de usos del suelo.

El fundamento teórico de la contribución por mejoras ha tenido diversas interpretaciones en la región y, por ello, ha experimentado variantes en su diseño y bases de cálculo. La “indefinición latente” del instrumento, como ha sido caracterizado por algunos especialistas (CEUR 2005), ha puesto en juego diferentes criterios sobre los hechos generadores del tributo, desde la valorización real de los inmuebles producida por la obra pública, hasta la más extendida y tradicional idea vinculada al financiamiento de la misma. Un hecho que comparten el municipio de Trenque Lauquen y la mayor parte de los poderes locales de América latina refiere a la desactualización del valor de los inmuebles en las bases catastrales con respecto a los precios reales de mercado. Esto dificulta la determinación de los precios del suelo “antes y después” de las acciones urbanísticas, así como estimar la incidencia que tienen estas decisiones del Estado en la valorización inmobiliaria. El recurrente retraso de la planta de valores fiscales plantea la necesidad de realizar relevamientos de precios del suelo, y de sus factores determinantes, para poder calcular luego el porcentaje de valorización atribuible a la acción urbanística. Pero tales estudios suelen ser costosos y requerir capacidades técnicas que algunos municipios, sobre todo los pequeños, se ven imposibilitados de afrontar. Asimismo, algunas intervenciones pueden ser impulsadas por los gobiernos locales de manera sorpresiva, o incluso puede haber falta de previsión en el cálculo de los precios del suelo (y el área de influencia) previo al anuncio de la realización de una obra pública o de cambios en los parámetros de usos del suelo.

Todas estas cuestiones plantean otro “lugar en común” entre las pequeñas y medianas ciudades latinoamericanas. Probablemente, la contribución por mejoras en Trenque Lauquen pueda ser criticada por cierta inexactitud en cuanto a la proporción de plusvalía que capta. Sin embargo, al carecer de una planta de valores fiscales ajustada a los precios de mercado y de un relevamiento de precios de inmuebles realizado previamente al anuncio de la nueva asignación de usos del suelo, la sencillez y efectividad en su diseño e implementación merecen ser, por lo menos no

---

<sup>7</sup> El impuesto inmobiliario, también conocido en otros países como predial, es un impuesto periódico que se aplica a la propiedad inmueble en la Provincia de Buenos Aires, tanto para los inmuebles rurales como urbanos (edificados y baldíos). El gobierno provincial, a través de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), tiene y ejerce la potestad de actualizar las bases imponibles y fijar las alícuotas correspondientes.

subestimadas; sobre todo, cuando en el contexto provincial, nacional y también regional no sobresalen los casos en que se recupera una gran parte de la valorización inmobiliaria atribuible a la acción urbanística.

Sin lugar a dudas, uno de los casos más exitosos de recuperación de plusvalías urbanas refiere, salvando las “distancias” y la escala urbana, al caso de Bogotá, reconocido en el campo académico y de la administración pública como el principal exponente de recuperación de plusvalías desde que comienza a regir, en 1997, la actual Ley de Desarrollo Territorial de Colombia (Vejerano et. al. 2007). A diferencia de la contribución por valorización (instrumento contemplado en la legislación colombiana desde 1921 para recuperar el aumento de precios del suelo derivado de la ejecución de obras públicas)<sup>8</sup>, la recuperación de plusvalías también prevé otras acciones urbanísticas que modifican los precios del suelo, por ejemplo, las acciones administrativas que no involucran recursos económicos como la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, entre otros<sup>9</sup>. La contribución por mejoras implementada en Trenque Lauquen tiene, en comparación con el caso colombiano y considerando los hechos generadores, una mayor correspondencia con el uso actual de la participación en plusvalías antes que con el uso tradicional de la contribución por valorización.

En el contexto brasilero, la contribución de mejoras también tiene una larga trayectoria normativa (Constituciones de 1891, 1934, 1946, 1967, 1988; Enmiendas Constitucionales de 1965, 1969 y 1983; Estatuto de la Ciudad de 2001). En su vasto recorrido legal, el fundamento del instrumento se ha mantenido prácticamente intacto: hacer frente al costo de la obra pública que produzca valorización en la propiedad inmobiliaria. Este hecho generador de la contribución de mejoras también se ha mantenido en el Estatuto de la Ciudad. A pesar de la aparición temprana y persistente del instrumento en el basamento legal de Brasil, ha sido y continúa siendo marginal la participación de la contribución de mejoras en las cuentas públicas del país<sup>10</sup>. Considerando el bajo rendimiento que, en promedio, tiene el instrumento en el ámbito nacional brasileño, existe una experiencia exitosa y refiere a un municipio de tamaño semejante al de Trenque Lauquen. Se trata de Osorio, ciudad localizada en el litoral norte del Estado de Río Grande del Sur, a 90 km de distancia de Porto Alegre, que cuenta con una población urbana de aproximadamente 36 mil habitantes. En concepto de recuperación de plusvalía asociada a la pavimentación de calles, se logró recaudar allí el equivalente al 10% (US\$ 1.050.000) del presupuesto anual del municipio (US\$ 10.500.000), llegando a cubrir alrededor del 50% del costo de las obras en vialidad (Chulipa 2007). Osorio constituye un caso interesante en cuanto a la reflexión sobre los alcances y dificultades (tanto políticas como técnicas) que tienen los municipios pequeños y medianos para recuperar plusvalías y financiar el desarrollo urbano. Allí

---

<sup>8</sup> Recién en 1943 se sanciona una ley que asemeja la *contribución de valorización* al principio de recuperación de plusvalía de manera más fidedigna: asociada a la valorización generada por la obra pública y no al costo de la misma. Hasta 1966, el marco legal colombiano relativo a la *contribución de valorización* contemplaba la posibilidad de su utilización como el recupero de plusvalías en tal sentido. Sin embargo, sólo fue utilizado con este objetivo en tres proyectos durante los años cincuenta (Hernández 2007).

<sup>9</sup> El instrumento apunta a recuperar el 50% de la plusvalía generada por las acciones del Estado en sentido amplio, no sólo las circunscritas a la ejecución de obras públicas.

<sup>10</sup> Según Chulipa (2007), entre los tributos que inciden sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial y territorial urbano, impuesto de transmisión de bienes inmuebles y tasas de servicios), la *contribución de mejoras* sólo da cuenta, en el ámbito nacional, de un 1,1% del total del valor recaudado con estos gravámenes.

se logró avanzar en la implementación del instrumento sin contar con estudios de precios del suelo previos al anuncio de las obras ni tampoco una planta de valores fiscales actualizada. Ambas cuestiones generan controversias en torno al cálculo de la valorización inmobiliaria asociada a la obra pública y, por lo tanto, facilita cuestionamientos judiciales que pueden llegar a inhabilitar la implementación del instrumento y comprometer así los recursos públicos. En Osorio se afrontó este inconveniente definiendo valores unitarios de los terrenos por m<sup>2</sup> para cada tramo de calle, a partir de diversos atributos de valorización. En relación a esta muestra se estimó la valorización, considerando una variable de localización (según diversas zonas fiscales de la ciudad) y otra dicotómica vinculada a las dos situaciones estudiadas (calles con y sin pavimentación), para luego establecer un factor de absorción, es decir, la proporción del costo de la obra que debe ser asumido por el beneficiario de la misma.

Los problemas asociados a este tipo de cálculos de la valorización han llevado a que la versión más extendida de la contribución por mejoras en la región se establezca en función del costo de las obras y para una determinada área de influencia. Una de las mayores virtudes del caso de Trenque Lauquen, quizás sea el no haber desistido de la utilización de la valorización del suelo como hecho generador, y el haber decidido que las acciones urbanísticas que no acarrear inversión en obra pública, tales como los cambios normativos en la zonificación, también sean afectadas al instrumento. Otro mérito, y no ya vinculado a cuestiones estrictamente técnicas, refiere a la decisiva voluntad política de las autoridades municipales (en lo fundamental, del propio intendente) para persuadir sobre la necesidad y conveniencia de la implementación de la contribución por mejoras a la ciudadanía, pero también a los actores políticos locales incluyendo a los propios funcionarios. No es éste un tema de menor importancia. Pues la poca sensibilidad que aún existe entre los agentes públicos sobre el impacto de los instrumentos de gestión de suelo en la recaudación fiscal, la asignación de usos y la regulación del mercado de suelo, parecen ser otra fuente de obstáculos para traducir los principios retóricos de la recuperación de plusvalías en hechos concretos. En suma, el caso de Trenque Lauquen pone de manifiesto la posibilidad de repensar algunos principios teóricos y formas de implementación de la contribución por mejoras, el tributo más difundido en América latina<sup>11</sup>.

Las perspectivas de replicabilidad de la CM en otros municipios de América latina no sólo deberían buscarse en el empleo tradicional del instrumento, sino que también debería considerarse la forma que asume en Trenque Lauquen. Se considera que la especificidad de este caso da un paso más en la trayectoria de avances concretos para recuperar plusvalías urbanas. En efecto, lo que aquí aparece como novedoso “y provocador”, se vincula con la recuperación de una parte de la valorización inmobiliaria derivada de aquellas decisiones administrativas que incrementan las posibilidades de aprovechamiento económico del suelo. El uso tradicional de la CM (recuperación del costo de las obras de infraestructura) fue potenciado por las autoridades municipales de Trenque Lauque para recuperar plusvalías asociadas a la acción urbanística con mayor incidencia en el incremento de precios del suelo, que es la conversión de suelo rural a urbano y, en relación a ello, la autorización de loteos. Asimismo, esta forma de implementación ha permitido al municipio lograr una mayor regulación en el mercado de tierras.

---

<sup>11</sup> Aún allí donde no hay impuesto al suelo y/o edificación existe alguna forma de contribución por mejoras, por lo general, asociada a la obra pública.

Esta forma de implementación de la CM incorporó un aspecto de la valorización inmobiliaria que en el resto de la región, especialmente Colombia, es llamada contribución por valorización o recuperación (participación) en plusvalías urbanas. La singularidad de Trenque Lauquen es que lo hizo a través de una “pirueta” jurídica, que a los ojos de los juristas podría ser vista por algunos como riesgosa. Sin embargo, el caso de Trenque Lauquen previó una defensa ante este riesgo, que es la firma de un convenio entre el Municipio y los propietarios del suelo. Retomando las palabras de Paul Bromberg durante los comentarios a la presentación de este trabajo, lo que hizo Trenque Lauquen “en ausencia de una norma que autorice a cobrar plusvalías por mayor aprovechamiento, fue conseguir una norma sencilla que autorice a cobrar plusvalías por mayor aprovechamiento”. También se debe tener en cuenta que con la aprobación en diciembre de 2012, de la ley 14.449 en la provincia de Buenos Aires, llamada ley de Acceso Justo al Hábitat, el camino normativo encontrado por Trenque Lauquen tiene ahora un sustento jurídico provincial en el cual enmarcarse para la recuperación de plusvalías.

El hecho de que un municipio pequeño de la provincia de Buenos Aires haya logrado implementar esta modalidad de la CM, a pesar de las limitaciones normativas y la escasez de experiencia política en la materia, es un elemento favorable a las perspectivas de replicabilidad en la región. Sin embargo, la comprensión de las especificidades del caso amerita tenerse en cuenta al momento de poner en marcha un proceso similar en otras latitudes.

Asimismo, debe considerarse que la efectividad del instrumento presentado depende también de una situación que no siempre es replicable: la capacidad del municipio para construir la infraestructura que un loteo necesita<sup>12</sup>. Esta condición, sumada a que el municipio acepte terrenos urbanizados como parte de pago por las obras de infraestructura, constituye una ventaja para los propietarios porque evita el desembolso de dinero o la necesidad de un préstamo para el desarrollo de obras de semejante magnitud, al menos en Argentina, donde predominan tasas de interés superiores al 20% anual, y donde los propietarios son renuentes a invertir en la dotación de infraestructura para un loteo.

En el caso de Trenque Lauquen, también reviste importancia el papel asumido por el departamento ejecutivo para promover fraccionamientos de tierra entre los propietarios privados. Son los mismos funcionarios municipales quienes convocan a los propietarios para ofrecerles la posibilidad de desarrollar el loteo mediante una propuesta elaborada previamente por el municipio, que incluye una estimación sobre el costo de las obras de infraestructura, la cantidad de lotes urbanizados que obtendrá el propietario y la proporción de lotes que deberá transferir en concepto de CM y como parte de pago por la infraestructura.

El papel asumido por el municipio, como promotor del instrumento en diálogo directo con los propietarios del suelo, puede haber contribuido a morigerar la “resistencia ideológica” que se presenta ante las iniciativas de recuperación de plusvalías. La contundencia de los números y la demostración fehaciente de que la aplicación del instrumento favorece a los propietarios del suelo, al municipio y al conjunto de la comunidad no deberían soslayarse al momento de elaborar estrategias persuasivas para llevar a cabo este tipo de políticas.

---

<sup>12</sup> En este caso fue posible porque la empresa prestadora del servicio de agua y saneamiento es municipal desde la década del '90, cuando fue estatizada.

La necesidad de establecer un diálogo fluido entre los agentes públicos involucrados en la implementación de estas políticas, como los arquitectos, urbanistas y tributaristas, no es un tema menor, ya que ellos suelen ser los responsables en la definición de la política urbana y la tributaria. Esto viene a cuenta de la aún escasa sensibilidad que demuestran los arquitectos y urbanistas con las cuestiones fiscales y, a la vez, la indiferencia que suelen manifestar los tributaristas sobre el impacto de la regulación de los usos del suelo en la recaudación fiscal. Sin lugar a dudas, se trata de otro eslabón crítico necesario de superar para revertir los problemas de implementación de políticas de recuperación de plusvalías en la región.

La efectividad de la aplicación de la CM en Trenque Lauquen requirió de un vínculo estrecho entre el área tributaria y los responsables de la política urbana. De ese modo se logró que la ordenanza que regula la CM entre en vigencia previamente al anuncio de la ampliación del perímetro urbano. De ese modo, todas las tierras que pasaron de rurales a urbanas son pasibles de la aplicación del tributo. En el caso de Trenque Lauquen, el municipio tenía un área urbana muy consolidada, donde prácticamente no quedaban tierras por subdividir y tampoco había posibilidad de generar loteos por fuera del perímetro urbano. Fue así que sólo después de que la CM estuvo vigente, el municipio aprobó la ampliación del perímetro urbano.

El caso de Trenque Lauquen constituye una experiencia efectiva y de relativamente sencilla aplicación para lograr la captura de plusvalías en el contexto nacional y también de América latina. Los logros obtenidos demuestran que afirmaciones estereotipadas que plantean que las administraciones públicas no estarían técnicamente habilitadas, ni contarían con los recursos humanos adecuados para aplicar la recuperación de plusvalías, o aquellas que aseguran que los recursos económicos obtenidos no son expresivos ni justifican los costos de administración incurridos, son, como mínimo, discutibles.

Asimismo, el caso permite desmentir la afirmación de que para lograr que bajen los precios del suelo es necesario reducir los estándares de urbanización. Trenque Lauquen ha mantenido estándares altos y aún así ha logrado que los precios del suelo se reduzcan sustantivamente.

En suma, la simplicidad y efectividad del instrumento coloca a Trenque Lauquen como un referente insoslayable en lo que refiere al financiamiento urbano y la regulación del mercado de suelo en ciudades pequeñas y medias. El municipio cuenta con distintos tipos de recursos y herramientas para orientar el desarrollo urbano y regular la oferta y el precio del suelo en la periferia de la ciudad, y los utiliza de manera coordinada en esa dirección. Tiene el poder de definir la normativa y haciendo un uso inteligente de ello, logró construir un stock de tierra mayor al que dispone el conjunto de todas las inmobiliarias en la periferia. Se trata de 1.770 terrenos urbanizados de un total de 2.550 en el área de ampliación urbana, que habilitan la posibilidad de realizar una gestión estratégica del suelo urbano capaz de incidir en los niveles de oferta y precio.

## Bibliografía

- Benegas, Lynch y Dania, Roberto. 2001. Sistemas tributarios. Un análisis en torno al caso argentino. Trabajo contratado por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano. Reformas tributarias en América Latina (CIEDLA) de la Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires.
- Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). 2005. Recuperación de Plusvalías Urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos. Documento elaborado por el CEUR en colaboración con la Municipalidad de Rosario y el Lincoln Institute of Land Policy.
- Chulipa, Moller y Luis, Fernando. 2007. Contribución de mejoras. Un caso real en Brasil; en *Movilización social de la valorización de la tierra. Casos latinoamericanos*, ed. María Clara Vejarano. MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, Nora. 2001. La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social? En: *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, eds. Smolka, Martim y Fernanda Furtado. Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy. Eurelibros.
- Furtado, Fernanda. 1999. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. Tese de Doutorado.
- Hernández, Jorge. 2007. La contribución de valorización: desarrollo urbano en todas las escalas. La experiencia de Bogotá (Colombia) en el período 1987 - 2004 y prospectiva. En *Movilización social de la valorización de la tierra. Casos latinoamericanos*, ed. María Clara Vejarano. Lincoln Institute of Land Policy.
- Jaramillo, Samuel. 2009. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. 2da edición. Bogotá: Universidad de los Andes – CEDE.
- Maldonado, Melinda Lis. 2010. Reflexión sobre la Reforma Urbana. Tesis de Posgrado en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y de la Construcción; Universidad Nacional de Rosario (Mayo).
- Molinatti, Catalina. 2011 Tributos a la propiedad inmobiliaria en Argentina: radiografía de un federalismo fiscal inconcluso. *Revista Actualidad Económica*. XXI (73): 11-25. Córdoba: Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Municipalidad de Trenque Lauquen: ordenanzas y convenios varios.
- Sabatini, Francisco. 2000. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE* 26 (77):49-80. Santiago, Chile.

- Scatolini, Luciano. 2010. El suelo urbano como factor distributivo. *Revista Rap* / Portal de Información Jurídica. Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.revistarap.com.ar/>
- Scatolini, Luciano. 2011. Participación del Estado Municipal en la Valorización del Suelo para el Desarrollo Urbano. La Experiencia en Trenque Lauquen. En: II Ciclo de Reuniones del Foro sobre Políticas Urbanas en Argentina. (Diciembre). Buenos Aires: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim y Furtado, Fernanda. 2001. Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata? En: *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, eds. Smolka, Martim y Fernanda Furtado. Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy. Eurelibros.
- Vejarano, María Clara. 2007. Introducción. En *Movilización social de la valorización de la tierra. Casos latinoamericanos*, ed. María Clara Vejarano. Lincoln Institute of Land Policy.

### **Fuentes documentales**

- Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. 2010. INDEC. Disponible en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>
- Ordenanza General 165 de la Provincia de Buenos Aires (Sección I / Obras Públicas Municipales). Disponible en: <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/ordgral/og165.htm>
- Decreto Ley 8912/77. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-8912.html>
- Ordenanza 3.184/08 del municipio Trenque Lauquen. Ordenanza fiscal y tarifaria. Disponible en: <http://www.hcdtrenquelauquen.gob.ar/ordenanzas.html?sobi2Task=sobi2Details&catid=43&sobi2Id=17>
- Decreto Ley N° 06769/58. Ley orgánica de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.htc.gba.gov.ar/web/>