

Instrumentos de gestión de suelo.

Revisión de la experiencia comparada

Tomás Guevara

Doctor en Ciencias Sociales, Magíster y Especialista en Políticas Sociales, y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Universidad Nacional de Río Negro. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio Economía y Sociedad. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

tguevara@unrn.edu.ar

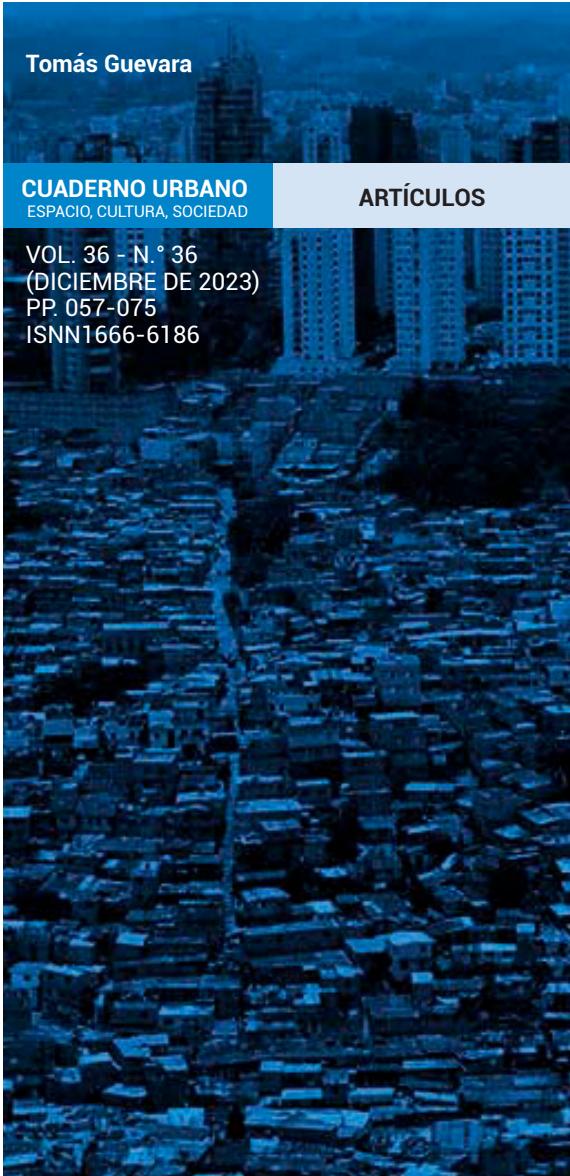
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0535-4188>



ISSN 1666-6186. Volumen 36 - N.º 36 (Diciembre de 2023) Pp. 057-075

Recibido: 10/03/23. Evaluado y aprobado: 02/10/23

<https://doi.org/10.30972/crn.36367224>



Tomás Guevara

CUADERNO URBANO
ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

ARTÍCULOS

VOL. 36 - N.º 36
(DICIEMBRE DE 2023)
PP. 057-075
ISSN1666-6186

Instrumentos de gestión de suelo. Revisión de la experiencia comparada

Resumen

La problemática del acceso al suelo urbano es estructural en las ciudades latinoamericanas. La restricción en el acceso al suelo urbano coadyuvó a la proliferación de barrios populares. La posterior regularización dominial e integración sociourbana *ex post* de estos barrios es mucho más costosa y compleja en términos de implementación de políticas públicas, y genera un círculo vicioso de la informalidad. Esta realidad ha motivado que se extienda la discusión sobre la necesidad de aplicar regulaciones en el mercado de suelo urbano que permitan capturar plusvalías para su redistribución, movilizar suelo ocioso, recuperar suelo fiscal en desuso o subutilizado, entre otras medidas. El objetivo de este trabajo es elaborar una revisión en materia de implementación de instrumentos de gestión de suelo, haciendo hincapié en los marcos conceptuales de los que se nutren y relevando las aplicaciones existentes.

Palabras clave

Instrumentos de gestión de suelo urbano; banco de tierras; recupero público de valorización inmobiliaria; movilización de suelo ocioso.

Land management instruments. Review of comparative experience

Abstract

The problem of access to urban land is structural in Latin American cities. The restriction on access to urban land contributed to the proliferation of popular neighborhoods. The subsequent ownership regularization and ex post socio-urban integration of these neighborhoods is much more expensive and complex in terms of implementation of public policies, and generates a vicious circle of informality. This reality has led to the spread of the discussion on the need to apply regulations in the urban land market that allow capital gains to be captured for redistribution, mobilizing idle land, recovering disused or underutilized public land, among other measures. The objective of this work is to prepare a review on the implementation of land management instruments, emphasizing the conceptual frameworks from which they are nourished and relieving existing applications.

Key Words

Urban land management instruments; land bank; public recovery of real estate valuation; mobilization of idle land.

Instrumentos de gestão da terra. Revisão da experiência comparativa

Resumo

O problema de acesso à terra urbana é estrutural nas cidades latino-americanas. A restrição de acesso ao solo urbano contribuiu para a proliferação dos bairros populares. A posterior regularização fundiária e integração sociourbana ex post desses bairros é muito mais cara e complexa em termos de implementação de políticas públicas, e gera um círculo vicioso de informalidade. Esta realidade tem levado ao alastramento da discussão sobre a necessidade de se aplicarem regulamentações no mercado fundiário urbano que permitam captar mais-valias para redistribuição, mobilizar terrenos ociosos, recuperar terrenos públicos em desuso ou subutilizados, entre outras medidas. O objetivo deste trabalho é preparar uma revisão sobre a implementação de instrumentos de gestão territorial, enfatizando os quadros conceituais dos quais eles se alimentam e aliviando as aplicações existentes.

Palavras chave

Instrumentos de gestão do solo urbano; banco de terras; recuperação pública da valorização imobiliária; mobilização de terrenos ociosos.

Cambio climático, nueva agenda urbana y gestión de las ciudades

La planificación y gestión de las ciudades en el siglo XXI se inscribe en un contexto que está marcado por tendencias estructurales. En primer lugar, el avance irrefrenable de la urbanización, que plantea que desde 2008 el mundo sea mayoritariamente urbano, con un protagonismo particular de las grandes metrópolis y megalópolis (ROSIQUE CAÑAS & JIMÉNEZ MERCADO, 2019), aunque el dinamismo de las ciudades intermedias también haya sido destacado (PRIETO ET AL., 2011).

En segundo lugar, el carácter difuso y extendido de ese crecimiento urbano, que compromete seriamente la sostenibilidad de las ciudades en un contexto de cambio climático. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), entre el 40 y el 70 % de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) se emiten en las ciudades, y sus principales fuentes son: el consumo de combustibles fósiles —que incluyen el suministro de energía para la producción eléctrica, transporte, uso de la energía en locales comerciales y residenciales— y el cambio de uso del suelo que determina el avance de la urbanización sobre áreas naturales. Dicha contribución es de doble naturaleza, no solo por la emisión de GEI, sino por la concreta radiación generada por la superficie de suelo urbanizado, lo que se conoce como el efecto “isla de calor urbana” (GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 2010).

Este crecimiento urbano difuso determina un crecimiento más que proporcional de la mancha urbana con respecto a la población, que genera un encarecimiento de los tendidos de redes de infraestructura y de transporte y promueve la ociosidad

del suelo y los vacíos urbanos (AINSTEIN, 2012; PAOLINELLI ET AL., 2017). Como contracara a este uso ineficiente, millones de hogares en las ciudades carecen del acceso a un suelo urbano y vivienda dignos, con acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamiento. Este desacople estructural es uno de los determinantes de la proliferación de barrios populares informales, como las villas o asentamientos (DI VIRGLIO ET AL., 2012). La posterior regularización dominial e integración sociourbana *ex post* de estos barrios es mucho más costosa y compleja en términos de implementación de políticas públicas, y genera un círculo vicioso de la informalidad (SMOLKA & MULLAHY, 2010).

Tratando de dar respuesta al conjunto de la problemática urbana, la Nueva Agenda Urbana consagrada en la Conferencia Internacional de ONU-Hábitat III, desarrollada en Quito, Ecuador, en 2016, plantea la necesidad de formular estrategias de desarrollo espacial de diseño compacto, leyes de uso de suelo que promuevan la sostenibilidad, que combatan la especulación, fomenten el uso y aprovechamiento de vacíos urbanos, favorezcan la economía de escala y de aglomeración, entre otros principios (GUEVARA, 2021).

Más allá de este contexto general, lo cierto es que se viene avanzando mucho en los últimos años en materia de formulación e implementación de instrumentos de gestión de suelo urbano. Dado que suelen ser competencias de nivel local, a veces cuesta realizar un análisis comparado, por la diversidad de fuentes, marcos normativos, dispersión de la información, etc. Es por ello que este trabajo busca hacer un aporte a la revisión de la experiencia comparada en materia de instrumentos de gestión de suelo en las ciudades.

Arquetipos de Usuario. Una herramienta para la planificación estratégica de la movilidad activa.

El caso de los ciclistas del casco urbano de la ciudad de La Plata, Argentina

Para ello, vamos a ordenar la exposición en tres ejes de instrumentos, que desarrollaremos conceptualmente, para después dar cuenta de algunas experiencias relevantes: bancos de tierras, recupero público de valorización del suelo y movilización de suelo ocioso. La metodología utilizada se basa en el análisis documental de la literatura especializada en la materia, tanto de tipo académico como informes técnicos de organismos especializados.

Banco de tierras

Se denomina Banco de Tierras, inmuebles o suelo a la reserva institucional de suelo de dominio privado de una Municipalidad u otra institución estatal, afectada a objetivos de desarrollo urbano (vivienda, espacio público, vialidades, equipamientos, proyectos urbanos integrales, etc.) según planes y programas vigentes y sometida a normas y procedimientos específicos para su utilización.

Estos bancos suelen tener diferentes tipos de arreglo institucional, desde la conformación de una agencia de desarrollo, una empresa estatal, un ente autárquico, hasta una simple repartición del organigrama del departamento ejecutivo de los gobiernos locales. Sus objetivos, en general, son, entre otros:

- Aumentar la oferta de suelo urbano o urbanizable a precio asequible.
- Facilitar al sector público la disponibilidad de suelo urbano necesario para la concreción de prioridades en materia de planificación y gestión territorial.
- Participar de las rentas del suelo urbano que se generan a partir de los cambios de usos del suelo y de la inversión en obra pública.
- Facilitar y calificar en general los procesos de planificación y gestión de la ciudad y el territorio.

El suelo que conforma el Banco de Tierras puede provenir de diversas fuentes: predio de dominio privado del Estado, predios obtenidos como resultado de cesiones o contribuciones generadas por convenios urbanísticos u otros instrumentos y herramientas normativas, expropiaciones, donaciones privadas, predios remanentes de obras públicas, predios o inmuebles obtenidos por prescripción administrativa, usucapión o fallecimiento de propietarios sin herederos, predios obtenidos por acuerdo de pago de deudas fiscales, etc. A los efectos de su disposición final, los predios de propiedad del Banco de Tierras pueden ser destinados a diferentes usos, que van desde proyectos urbanos a cargo del sector público, urbanizaciones integrales, con provisión de infraestructura, equipamiento y servicios, cesiones con o sin cargo para la realización de emprendimientos públicos, cooperativos o de organizaciones sociales, comercialización en el mercado inmobiliario.

Es deseable que los Bancos de Tierras tengan una política sistemática de adquisición de tierras, condicionada a la disponibilidad de recursos presupuestarios, pero que permita incorporar de forma permanente tierras a partir de los diferentes instrumentos o modalidades posibles: compra directa, prescripción administrativa, herencia vacante, canje de deudas, permuta, expropiación, cesiones, convenios urbanísticos, recupero de valorización del suelo, etc. Para ello es posible establecer en ciertas zonas y por períodos determinados derechos de preferencia para la adquisición de suelo. Asimismo, es deseable que los Bancos de Tierras tengan una política anticíclica de oferta de suelo urbano, apuntando a aumentar la oferta disponible en momentos de aumentos de precios y/o restricción de la oferta.

A nivel regional e internacional existe una amplia experiencia comparada de bancos o reservas de suelo, denominadas *Land Bank*. En EE. UU., su utilización se inició en la década de 1970 y se masificaron en los 2000. Su origen estuvo vinculado con la necesidad la expansión urbana. Las vías principales de incorporación de suelo eran la creación de suelo urbano y la adquisición de tierras específicas, mientras que en los últimos años es cada vez mayor la adquisición debido al abandono y la falta de cumplimiento de las obligaciones tributarias de los propietarios (MISCHUI, 2019), con lo que están jugando un rol relevante en la revitalización de áreas degradadas.

Los *Land Bank* son entidades públicas o cuasipúblicas dirigidas por el gobierno de la ciudad o el condado que trabajan, principalmente, en zonas centrales de ciudades con mercados débiles y sujetos a ejecución hipotecaria. Estos adquieren propiedades vacantes, abandonadas o con deudas acumuladas con el fin de volver a darles un uso productivo y habitacional. Mediante legislaciones estatales habilitantes, los más de 200 bancos de tierras de los Estados Unidos obtienen poderes únicos para eliminar las deudas impositivas y otros obstáculos económicos que impiden realizar estas conversiones. La mayoría de ellos se financian con fondos locales, estatales y federales, además de convenios filantrópicos, ventas de tierras y tasas e intereses por evasión de impuestos (ZEHNER, 2020).

En EE. UU. son menos las ciudades que orientan el accionar de los bancos hacia la creación de suelo urbano, dado que hay demandas de renovación, requalificación e incluso ciudades que se están achicando. La pérdida de población genera áreas que se van degradando y quedan abandonadas, en particular en áreas centrales (MISCHUI, 2019).

En el concierto Latinoamericano, por su parte, en México, con la reforma de la Constitución en 1992, su reglamentación mediante la Ley Agraria del mismo año y su posterior incorporación a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1993, se buscó una liberalización de las tierras ejidatarias, dejándolas al influjo del mercado. A partir de entonces los gobiernos municipales y estatales han tenido una participación más activa en la ejecución de las acciones de urbanización del ejido (CLICHEVSKY, 2006). A pesar de todos los esfuerzos de México de ampliar las reservas territoriales, en 2001 ellas significaban menos de un tercio de las necesidades anuales de suelo de la nueva población urbana con ingresos menores a cinco salarios mínimos (IRACHETA, 2001).

En Colombia, según la Ley de Reforma Urbana de 1989, los municipios pueden contar con bancos de tierras. Con este mecanismo los municipios pueden establecer formas de asociación con organizaciones de vivienda que no posean fines de lucro, tales como sindicatos, cooperativas, empresas comunitarias, de manera tal de mejorar las condiciones para establecer un barrio de viviendas y dotarlo adecuadamente de la infraestructura urbana y comunitaria (CLICHEVSKY, 2006).

La ley reglamenta de manera amplia la adquisición de inmuebles por la vía de la expropiación, la legalización de títulos para la vivienda de interés social, la extinción del dominio sobre aquellos inmuebles que no cumplen una función social y el establecimiento de los instrumentos financieros para la reforma urbana. El precio máximo de compraventa es el fijado por la autoridad que determina la valuación fiscal.

Según CLICHEVSKY (2006), en el caso de Bogotá, el Banco de Tierras no ha cumplido con su objetivo

Arquetipos de Usuario. Una herramienta para la planificación estratégica de la movilidad activa.

El caso de los ciclistas del casco urbano de la ciudad de La Plata, Argentina

principal, dado que compró tierras rurales a un precio demasiado elevado, es decir, lo hizo a precios que ya incluyen las expectativas de urbanización.

En Brasil aún no hay una política de reservas territoriales a nivel nacional, sino que, al igual que con otras políticas, son los municipios los que han emprendido este tipo de acciones (CLICHEVSKY, 2006). Mientras que, en Uruguay, a partir de los años 90 se crea la Cartera de Tierras Municipal, aunque con un objetivo más de regularización de asentamientos y el otorgamiento de tierras para vivienda que para la realización de un Banco de tierras o Reservas territoriales (CLICHEVSKY, 2006). La Cartera apoyó la producción de viviendas a través de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua y de Ahorro y Préstamo.

En el contexto nacional, son muchos los gobiernos locales que han venido conformando bancos de tierra a lo largo de los últimos años. Entre los casos más antiguos, podemos mencionar el municipio de Mar del Plata, en el partido de General Pueyrredón, provincia de Buenos Aires, que constituyó su reserva en el año 1991.

Uno de los casos más emblemáticos es la experiencia del Municipio de Moreno, provincia de Buenos Aires. Desarrolló un exitoso Programa de Banco de Tierras en el marco de la Ley 24.377/94. Según reconstruye CLICHEVSKY (2006), en dos años de aplicación consiguió poseer 4000 lotes gracias a juicio de apremio a los deudores por el valor de la deuda; por remate judicial y por donación directa (más de 1300 inmuebles de más de 1000 propietarios). Con el Banco, el Municipio posee tres políticas diferentes: i) lotes que no pueden ocuparse por problemas ambientales: inundables o en áreas de protección ecológica; ii) lotes en muy buenas localizaciones, con precios

muy altos, que quedan en propiedad del Municipio, y iii) lotes que vende a población de bajos ingresos que se han inscripto en el municipio 110 (CLICHEVSKY, 2001, 2007; FREDIANI, 2016).

La ciudad de San Carlos de Bariloche, en la provincia de Río Negro, creó el Banco de Tierras con el objetivo de obtener tierras tendientes a satisfacer las necesidades relacionadas con el hábitat dentro del ejido municipal en el año 2006, en el marco de una crisis habitacional profunda (GUEVARA, 2018).

Entre muchos otros municipios que cuentan con reservas de tierras se pueden nombrar, en orden cronológico, Mercedes, provincia de Buenos Aires (2011); Santa Fe de la Vera Cruz, provincia de Santa Fe (2012); Venado Tuerto, provincia de Santa Fe (2013); Marcos Paz, provincia de Buenos Aires (2013); Luján, provincia de Buenos Aires (2014); Salto, provincia de Buenos Aires (2015); Escobar, provincia de Buenos Aires (2015); Alberti, provincia de Buenos Aires (2016); San Benito, provincia de Entre Ríos (2018); El Trébol, provincia de Santa Fe (2019); Lincoln, provincia de Buenos Aires (2021).

Recupero público de la valorización del suelo

Ante la necesidad de desalentar la especulación inmobiliaria y, a la vez, de generar recursos genuinos para el financiamiento urbano, los gobiernos locales han ido implementando en los últimos años instrumentos y estrategias de gestión del suelo que se reconocen en la literatura especializada como recupero de “plusvalías urbanas” o recupero público de la valorización del suelo (PAOLINELLI ET AL., 2014). Se trata de iniciativas públicas de recupero de la mayor valorización que adquiere el suelo en el

mercado producto de, al menos, tres situaciones: la realización de obras públicas e intervenciones estatales que mejoran la provisión de infraestructuras y servicios del predio, las modificaciones normativas que aumenten la capacidad constructiva del predio o su incorporación al uso urbano, la consolidación urbana del área inmediata al inmueble.

Distintas razones concurren para fundamentar la necesidad de instrumentar mecanismos para que el Estado (y, en definitiva, la sociedad) recupere al menos una parte de esas plusvalías generadas o, en otros términos, obtenga una justa compensación por esa mayor valorización inmobiliaria que genera su accionar (PAOLINELLI *ET AL.*, 2014):

- Razones éticas: refiere al principio de enriquecimiento sin causa que puede sintetizarse en que “paga quien se beneficia” por acciones ajenas a su esfuerzo, lo que da una base de legitimidad al instrumento o las estrategias de recupero público de la valorización del suelo.

- Razones económicas: las distorsiones financieras y económicas que genera la especulación sobre el suelo que puede promover o facilitar la ausencia de dichos instrumentos.

- Razones de gestión urbana: la recuperación o compensación puede permitir la financiación de obras necesarias con recursos legítimos y endógenos. Asimismo, favorece la concreción de usos y densidades de ocupación del suelo que establecen las correspondientes normativas urbanas.

- Razones sociales: al moderar los precios de los inmuebles y hacerlos más asequibles, mejoran las condiciones de acceso al suelo y al hábitat digno.

Por su parte, SMOLKA (2013) clasifica los instrumentos de recuperación de plusvalías en tres categorías. En primer lugar, impuestos, tasas y contribuciones.

Son recaudados en general sobre la base de los valores del suelo existentes o sobre los incrementos. Los impuestos a la propiedad recuperan parte de las plusvalías urbanas en la medida en que el valor del suelo es consecuencia de la acumulación de acciones e inversiones públicas. En general, se cobra sobre el suelo y sus mejoras, lo que es distorsivo. Son pocos los casos en los cuales se instrumenta el impuesto a la propiedad sobre la base del suelo; Mexicali, en Baja California, es uno de ellos. La contribución por mejoras es un cargo que se impone a los propietarios para sufragar el costo de una obra pública de la cual se obtiene un beneficio específico. En general se recupera parte, y en menor medida, la totalidad del costo asociado a la obra, y no la valorización que esta produce. Se busca así prorrrear el costo de la obra; por ejemplo, el asfalto de una calle, según los beneficiarios directos.

En segundo lugar, exacciones y otros cargos regulatorios por derechos de construcción. Las exacciones son el instrumento más común de recuperación de plusvalías. Cuando se negocia una exacción urbanística, el límite superior debe incluir el incremento al valor de la tierra resultante de las excepciones al proyecto aprobado. Contrapartidas por derechos de construcción. Estos instrumentos están basados en la separación de los derechos de construcción de los derechos de propiedad, lo que permite al sector público recuperar los incrementos del valor de suelo que resultan del otorgamiento de potencial edificatorio adicional a la norma básica o preexistente.

En tercer lugar, una variedad de instrumentos utilizados en grandes proyectos urbanos que suelen incluir rezonificaciones y mejoramiento de infraestructura y servicios urbanos, lo que conlleva grandes

Arquetipos de Usuario. Una herramienta para la planificación estratégica de la movilidad activa.

El caso de los ciclistas del casco urbano de la ciudad de La Plata, Argentina

alzas de los precios del suelo y beneficios para los propietarios. Dentro de las principales razones que motivan la falta de aprovechamiento de este tipo de mecanismos, se destacan las dificultades técnicas para evaluar la magnitud de la valorización causada por acciones públicas, la definición de cómo debe ser distribuida, la probabilidad de incurrir en altos costos iniciales, riesgos asociados a la reglamentación e implementación, y la resistencia del público en general (BLANCO *ET AL.*, 2016).

Por razones de equidad, el Estado puede subsidiar total o parcialmente este concepto en áreas donde se localizan sectores sociales vulnerables. Pese a ello, parte de la literatura plantea que esto en definitiva termina siendo un subsidio al propietario del suelo y no necesariamente a quienes habitan en él (SMOLKA, 2013). De cualquier modo, también se sostiene que la instrumentación del recupero de plusvalía debe considerar no solo el principio del beneficio, sino, a la vez, el de la capacidad de pago.

Existen varios mecanismos por los cuales se puede efectivizar el cobro de esta recuperación o compensación, formas en que esta se materialice y momentos posibles para su concreción. En cuanto a la forma de pago, puede ser: en dinero, en cuyo caso es conveniente la generación de un fondo de desarrollo o instrumento similar; en suelo de valor equivalente, en cuyo caso es importante prever que estas porciones de suelo puedan integrar el Banco de Tierras; en obras y servicios que se van a realizar en el entorno inmediato del predio o en otro sector de la ciudad: vivienda social, infraestructuras, equipamientos, espacios públicos, etc.

Como señalan SMOLKA & MULLAHY (2010), la experiencia comparada en América Latina muestra

que la aplicación sistemática de instrumentos de recupero de plusvalía genera asimilación gradual del instrumento, legitimidad pública y regulación de precios del suelo al desalentar paulatinamente los procesos de especulación inmobiliaria atribuible al accionar público comentado. Es importante destacar que, si son aplicados correctamente, los instrumentos de recupero público de la valorización del suelo no generan aumento de precios de los inmuebles, dado que participan de una valorización que, de otra manera, es apropiada enteramente por los propietarios; es decir, que el usuario final lo termina pagando de todas maneras, ya sea al Estado o al desarrollador privado.

En el concierto regional, es muy destacada la experiencia de Colombia, uno de los pocos países donde se ha diseñado un instrumento específico dirigido al cálculo del precio de adquisición de la tierra pública: el Anuncio del Proyecto, incluido en la Ley 388 de Desarrollo Territorial de 1997. La utilización del mecanismo de contribución por valorización o mejoras es de larga data y puede ser rastreada desde 1921. Según BORRERO OCHOA (2013), coexisten en Colombia diferentes modelos de aplicación. El modelo Bogotá y Cali es más afín a un modelo clásico de contribución por mejoras, mientras que el modelo Medellín está más orientado a la recuperación de plusvalías, en línea con la mencionada Ley de 1997.

En Brasil, por su parte, la Ley 10.257 Estatuto de la Ciudad de 2001 establece entre sus directrices generales la recuperación de las inversiones del poder público cuyo resultado haya sido la valorización de inmuebles urbanos. En función de esto, los gobiernos locales han avanzado en normativas locales de recuperación de plusvalías desde entonces.

En el caso de Porto Alegre, las autoridades del municipio utilizaron desde los años 70, pero de manera más decidida y consistente durante los últimos años de la década de los 90 y comienzos de la primera década del presente siglo, algunos instrumentos urbanísticos como la transferencia de potencial constructivo y el suelo creado, que permitieron no recurrir al gasto público para la ejecución de obras públicas importantes para la ciudad y recuperar la plusvalía urbana, aun anticipándose a lo establecido por el Estatuto de la Ciudad en 2001 (VEJARANO, 2007).

Por su parte, en Guatemala el artículo 132 de la Constitución de 1956 estableció que los propietarios que se beneficiaran de plusvalías resultantes de obras públicas estaban obligados a contribuir con una suma proporcional a tales beneficios. Y en Perú, la experiencia de Recuperación de Inversión en el Perú está centrada a nivel municipal. La Municipalidad de Lima Metropolitana es la primera institución del Estado que utiliza reglamentaria y técnicamente este instrumento a fin de recuperar parte o total de su inversión en obras públicas (GAMARRA HUAYAPA, 2001).

Asimismo, en Uruguay, la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible define el retorno de las valorizaciones como el derecho de la Administración territorial competente a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación. Establece para ello proporciones mínimas: 5 % en el suelo con el atributo de potencialmente transformable; 15 % en el suelo urbano correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento. La participación se materializa mediante la cesión de

inmuebles libres de cargas de cualquier tipo. También establece que los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado. Estos dos instrumentos permiten recuperar para la ciudad la plusvalía generada a partir de los procesos de planificación (BRENER MACEIRAS, 2015).

Finalmente, en Venezuela, la reforma constitucional de 1999 incluyó la posibilidad de cobrar contribuciones especiales por los incrementos en el valor del suelo, denominada Contribución Especial por Plusvalía, definida como una obligación tributaria que impone el Estado a los particulares, debido al aumento en el valor de sus propiedades en razón de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento, autorizados en los planes urbanísticos y las ordenanzas de zonificación. Su existencia en la legislación venezolana data de 1947 y es considerada como un tributo local desde 1983. El porcentaje del recupero establecido es de solo un 5 % de los inmuebles que son objeto de la autorización de una mayor edificabilidad o de un cambio de uso. Adicionalmente, los recursos se destinan a financiar obras de infraestructura en los mismos territorios donde se ha generado la plusvalía (VEJARANO, 2007).

En el panorama nacional, también existen numerosos casos de municipios y provincias que han ido creando instrumentos de recupero público de la valorización inmobiliaria, con diferentes denominaciones. Tal vez, la modalidad más extendida y con mayor tradición es el de las contribuciones por mejoras, que se comenzó a extender en 1950 (MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, 2018). Existen diversas provincias que incluyen este instrumento

Arquetipos de Usuario. Una herramienta para la planificación estratégica de la movilidad activa.

El caso de los ciclistas del casco urbano de la ciudad de La Plata, Argentina

en sus constituciones (Córdoba y Corrientes, entre otras) o en sus leyes orgánicas de municipios (Entre Ríos, Buenos Aires y Jujuy, entre otras). Como resultado, existen numerosas municipalidades que han instrumentado este mecanismo para el recupero del costo de la inversión en obras de infraestructura y servicios públicos para casos puntuales.

Por su parte, también existen otras municipalidades que han ido avanzando en la instrumentación de mecanismos de recupero con modalidades más similares a la que se conoce habitualmente como “recuperación de plusvalías”, que ya no tiene como referente tanto el costo de la obra, sino la magnitud de la valorización generada. Entre estos casos se pueden nombrar los siguientes:

- El municipio de General Pueyrredon, en la provincia de Buenos Aires, que incorporó en el Código de Ordenamiento Territorial (COT) del año 1979 ciertas compensaciones urbanísticas, ratificadas por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) diseñado en el año 2006 (CANESTRARO *ET AL.*, 2014).

- San Carlos de Bariloche, en la provincia de Río Negro, que a partir del año 2010 creó el mecanismo que denominó *derecho de participación municipal en la renta diferencial* como un instrumento para recuperar plusvalías urbanas. Esta normativa fue reformulada en el año 2016 para mejorar su implementación, cambiando la base del cálculo y los hechos generadores del derecho de participación (GUEVARA, 2021).

- Rosario, provincia de Santa Fe, los instrumenta a través de la figura de convenios urbanísticos, regulados por la Ordenanza 8973/12. Asimismo, la Ordenanza 7799/04 establece un régimen especial para mayor aprovechamiento por incremento de altura que pone en práctica por primera vez en el país un instrumento de recuperación de plusvalías

de aplicación en un sector particular de Rosario (PEINADO *ET AL.*, 2018).

- Tandil, en la provincia de Buenos Aires, a partir de la Ordenanza N.º 9.865/2005 sancionó el Plan de Desarrollo Territorial de Tandil y creó el Sistema Municipal de Gestión Territorial (SMGT). Incorpora una Sección 3 sobre Participación de la Municipalidad en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística. Todas aquellas decisiones administrativas dictadas en razón de una solicitud de cualquier interesado, sea este una persona física o jurídica, que permitan un uso más rentable de un inmueble o bien incrementar el aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable, generan beneficios extraordinarios que dan derecho al Municipio a participar en las rentas resultantes de dichas decisiones.

- Trenque Lauquen, en la provincia de Buenos Aires, utilizó la Ordenanza 3184/09 que creó el mecanismo de Contribución por Mejoras en el marco de la Ordenanza Fiscal para extender su recupero no solo al costo de las obras, sino a la valorización (DUARTE & BAER, 2014).

- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Ley 6062 de 2018, crea un instrumento urbanístico que regula el mayor aprovechamiento constructivo de aquellas parcelas donde se genere plusvalía por cambios normativos, que deberán pagar un porcentaje de ese plusvalor.

Existen muchos otros casos de municipalidades que han instrumentado estos mecanismos, como Córdoba, Rivadavia, Unquillo, Río Grande, etc.

Movilización de suelo ocioso

La forma en que se han desarrollado las ciudades de la región en las últimas décadas condiciona

fuertemente la inclusión social, la integración territorial, la sostenibilidad ambiental, las finanzas públicas y la economía de nuestras ciudades. BAER & CARBALLO (2021) detectan diversas características paradójicas sobre el crecimiento de las ciudades en las últimas dos décadas. Entre otras podemos mencionar las siguientes:

- Las ciudades se expandieron hacia la periferia a un ritmo que no se correspondió con el crecimiento de la población y de los hogares.
- El crecimiento de las áreas periféricas no se tradujo en un aumento de la oferta efectiva de suelo a precio asequible.
- Este proceso de expansión de las ciudades coexistió con niveles crecientes e inéditos de suelo y vivienda ociosa en el interior de las “manchas urbanas” existentes.

Esta situación habilitó que se comenzara a plantear la necesidad de instrumentar mecanismos de movilización de este suelo ocioso, es decir, su incorporación al mercado, que puede estar mediada o no por la propiedad estatal —a través de la expropiación o de otro instituto— o simplemente a través de incentivos que promuevan el desarrollo, fraccionamiento o la venta para su posterior desarrollo.

Los argumentos jurídicos asociados a la legitimidad de aplicar instrumentos de movilización de suelo ocioso son numerosos e incluyen, entre otros (PAOLINELLI *ET AL.*, 2014), los siguientes:

- La concepción del derecho de propiedad como un derecho deber complejo, al que le es inherente una función social como parte de su contenido;
- La valoración del derecho a la vivienda digna en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales (Art. 75, Inc. 22 de la CN);
- La teoría del enriquecimiento sin causa, que legiti-

ma los instrumentos de recupero de la valorización del suelo atribuible a cambios en la normativa de usos del suelo y la inversión en obra pública;

- El principio de equidad en la distribución de cargas y beneficios del proceso de urbanización y
- La doctrina de la autonomía municipal, que reconoce la potestad de los gobiernos locales para actuar en materia de movilización de inmuebles ociosos con instrumentos de gestión y tributarios, como tasas, derechos, impuestos y/o contribuciones.

Por su parte, los argumentos urbanísticos ponderan negativamente el modelo de crecimiento urbano en extensión y bajas densidades. En este marco, se destacan los efectos negativos urbanos, sociales y económicos de la retención de suelo urbanizado en desuso y sin mejoras, como obstáculos a la consolidación, densificación y completamiento al tejido urbano, propios de un modelo de desarrollo urbano compacto.

Por último, entre los argumentos económicos se destaca la teoría de la renta del suelo urbano que permite visibilizar la apropiación privada de la renta generada por el esfuerzo colectivo y el perjuicio económico que la retención de suelo urbanizado le imprime al conjunto de la comunidad, al malograr la inversión acumulada en el proceso de urbanización (PAOLINELLI *ET AL.*, 2014, p. 34).

La movilización del suelo ocioso tiene como principal virtud ampliar la oferta inmobiliaria y desalentar las prácticas de especulación, especialmente en áreas ya consolidadas de la ciudad, donde se está desaprovechando la cobertura existente de servicios e infraestructura urbana. El achicamiento de la disponibilidad efectiva de inmuebles, que se genera por las prácticas de retención y vacancia, puede ser causa y consecuencia de un aumento de

Arquetipos de Usuario. Una herramienta para la planificación estratégica de la movilidad activa.

El caso de los ciclistas del casco urbano de la ciudad de La Plata, Argentina

precios por encima de los demás bienes de la economía, o en comparación con los precios del suelo de otras ciudades de similares características. Los mecanismos especulativos operan como una suerte de profecía autocumplida: la retención de inmuebles se justifica en la espera por obtener mejores precios, esta contribuye decisivamente a reducir la oferta y a crear condiciones artificiales de escasez, lo que a su vez induce a alcanzar más rápidamente las valorizaciones esperadas (REESE, 2014).

Cuando se trata de grandes predios o fracciones de tierra, el mantenimiento vacante de la propiedad tiene efectos adversos en el desarrollo urbano. Al impedir el completamiento parcelario y edificatorio, la ociosidad contribuye al crecimiento de baja densidad, disperso y discontinuo. Este patrón de crecimiento urbano aumenta los costos de construcción, provisión y mantenimiento de la infraestructura y los servicios urbanos. Asimismo, genera una creciente presión sobre las áreas agroproductivas y de fragilidad o interés ambiental, que se ven desplazadas por el “frente de urbanización”.

En términos de movilidad, el crecimiento disperso y discontinuo propicia mayores distancias de desplazamiento. Esto ha ido presionando de manera creciente sobre el sistema de transporte público que, en consecuencia, redujo la cobertura territorial del servicio o se volvió insustentable su financiamiento.

Se pueden identificar al menos tres estrategias de movilización de suelo ocioso (BAER & CARBALLO, 2021). Decimos estrategias porque no necesariamente implican nueva normativa o tributos, sino el aprovechamiento de instrumentos, procedimientos y/o prácticas institucionales que pueden integrarse en una estrategia de movilización.

a. Movilización de inmuebles por saneamiento dominial

Existe un conjunto de propiedades que se encuentran deshabitadas o inmovilizadas porque han sido abandonadas, no cuentan con herederos que reclamen el bien o presentan algún problema dominial o registral. Los inmuebles ociosos bajo este cuadro de situaciones pueden ser movilizados para su desarrollo o comercialización mediante una serie de estrategias que denominaremos movilización de inmuebles por saneamiento dominial.

b. Movilización de inmuebles en estado vacante

Los inmuebles vacantes baldíos o con edificación derruida suelen estar distribuidos de manera dispersa generando problemas urbano-ambientales (por ejemplo, de salubridad e higiene, movilidad y seguridad). Mayoritariamente se encuentran en zonas con infraestructura completa y constituyen una oportunidad para aumentar la oferta formal de suelo y atender el déficit habitacional sin tener que extender las redes de servicios urbanos.

La declaración del desarrollo o uso prioritario que obligue al propietario a parcelar, edificar o utilizar en un plazo determinado podría contribuir a revertir la ociosidad crítica que presentan ciertas localizaciones sumamente ventajosas de la ciudad en términos de accesibilidad, movilidad y servicios públicos.

No obstante, para lograr una mayor eficacia debe complementarse el uso de este instrumento con la aplicación de alguna herramienta fiscal que grave específicamente la ociosidad del inmueble. Como la mayoría de los municipios no tienen potestad sobre la fijación del impuesto inmobiliario, pueden recurrir a la imposición de una alícuota progresiva a la

vacancia sobre la tasa de servicios urbanos. Esta sanción a la propiedad vacante debería ser progresiva en el tiempo por un plazo determinado y, en caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no sea cumplida, los gobiernos locales podrían declararla de utilidad pública y proceder a la expropiación del inmueble de acuerdo con el valor indemnizatorio que corresponda.

c. Movilización de suelo en esquemas asociativos de desarrollo urbano

La conformación de mecanismos y modalidades de gestión asociada también podrían contribuir a la movilización de suelo ocioso y la concreción de usos del suelo en determinadas porciones de la ciudad, especialmente en las que cuentan con grandes vacíos urbanos.

Lamentablemente, son escasos los municipios argentinos que promueven la reactivación del suelo vacante mediante operaciones inmobiliarias que abarquen una conjunción de voluntades entre el Estado, los propietarios o herederos de propietarios, sumando, en ciertos casos, a los desarrolladores e inversores inmobiliarios. Algunos de estos instrumentos son: los convenios urbanísticos, los consorcios de urbanización social, las corporaciones y/o empresas públicas y los entes y/o sociedades mixtas (REESE, 2011). Todos estos instrumentos se basan en movilizar suelo ocioso en formas de asociación público-privado, resguardo un reparto equilibrio de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización.

El derecho de propiedad no es un derecho ilimitado. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos (Art. 1701 CCyC), entendiéndose por tal el que contraríen los fines que aquella tuvo en mira al re-

conocerlos o al que exceda los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres. La Constitución Nacional garantiza los derechos de los ciudadanos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, el cual debe hacerse dentro de los claros y precisos límites que nacen de la vida en comunidad (PAOLINELLI *ET AL.*, 2014, p. 22). En esto y no en otra cosa reside el poder de policía del Estado, en la capacidad de regular el contenido de los derechos en función del interés general (PETRELLI, 2020).

En el concierto internacional existen diversas experiencias que pueden ser relevadas, en países de diferentes latitudes. En el caso de EE. UU., se pueden mencionar gobiernos locales como el de Harrington, Pennsylvania, que aplica alcótuas diferenciales en tierra si está desarrollada o no, aumentando la presión del gravamen sobre la tierra no desarrollada (AMIRTAHMASEBI *ET AL.*, 2016). Asimismo, en Seúl, República de Corea, se establecen gravámenes que aumentan las alcótuas en tierra que esté vacante por un mínimo de dos años, con una progresividad en el tiempo. O, de la misma manera, en Filipinas, los lotes o fracciones donde más de la mitad de su superficie permanece sin desarrollar, con incremento progresivo en el tiempo (AMIRTAHMASEBI *ET AL.*, 2016).

En la región del sudeste asiático, también se pueden rastrear experiencias en Tailandia —donde en 2020 entró en vigencia una reforma impositiva que implicó mayores alcótuas para tierra vacante para estimular un uso eficiente de la tierra— y Camboya —donde existen alcótuas diferenciales para tierras vacantes o tierras con edificaciones en estado de abandono— (ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2021). Mientras que, en la India, si bien no existe un impuesto diferencial para la tierra vacante a nivel nacional,

Arquetipos de Usuario. Una herramienta para la planificación estratégica de la movilidad activa.

El caso de los ciclistas del casco urbano de la ciudad de La Plata, Argentina

algunos estados subnacionales implementaron este instrumento (Tamil Nadu, Andhra Pradesh, Punjab, Delhi, Jammu y Kashmir), en particular en áreas centrales de las ciudades.

Si observamos lo que sucede en Europa, por ejemplo, en España, la Constitución Española establece la función social de la propiedad. En este marco, existen algunas medidas que pueden ser aplicadas para movilizar suelo ocioso, como la expropiación forzosa, la venta o sustitución forzosa, la separación del derecho de superficie del derecho de propiedad, la constitución de patrimonios inmobiliarios públicos, etc. (PAOLINELLI *ET AL.*, 2014, p. 62). Mientras que, en Francia, los impuestos a la propiedad diferencian los inmuebles desarrollados de aquellos sin desarrollar, aumentado el peso para favorecer la movilización de la tierra sin desarrollar y su oferta en el mercado.

En el contexto latinoamericano, en Bogotá, Colombia, la tierra urbanizable pero no urbanizada y la tierra urbanizada pero no edificada sufren incrementos de la alícuota de los impuestos prediales. En Brasil, la Reforma de la Constitución en 1988 incorporó un capítulo sobre política urbanística, donde se incluyó el parcelamiento o edificación obligatorios y el impuesto sobre la propiedad rural y territorial urbana (IPTU) progresivo en el tiempo (DE CESARE, 2002). Estos instrumentos no fueron regulados hasta la sanción de la Ley 10.257 de 2001, conocida como Estatuto de la Ciudad.

En el panorama nacional, existen muchos municipios que tienen gravámenes diferenciales para el suelo vacante u ocioso desde hace muchos años: Tigre (1964), Morón (1964), San Isidro (1965), Ayacucho (1975), entre otros. Pero, a partir del Decreto

Ley 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires y sus modificaciones sucesivas se estableció que en aquellas zonas donde el suelo urbano se encuentre total o parcialmente inactivo, se podrá declarar de provisión prioritaria de servicios y equipamiento comunitario, de edificación necesaria y de englobamiento parcelario. Este instrumento no fue mayormente utilizado hasta que la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat de 2012 reformó dicha norma volviéndola operativa. A partir de entonces, algunos municipios, como Avellaneda, han intentado instrumentar mecanismos de movilización en el marco de esta ley.

Asimismo, es necesario destacar la experiencia de la municipalidad de Moreno, provincia de Buenos Aires, que a partir de la Ordenanza N.º 939/01 estableció el procedimiento administrativo que había que seguir para declarar “prima facie” la existencia de abandono calificado, y permite a la Municipalidad constituirse en poseedora del inmueble, otorgarlo en tenencia precaria o custodia para satisfacer fines comunitarios y luego iniciar las acciones judiciales que correspondan.

También es destacable la experiencia de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro, que en 2012 creó un Impuesto a los Inmuebles Libres de Mejoras que fue incorporado en la Ordenanza Fiscal y en la Ordenanza Tarifaria. Es uno de los pocos municipios del país que ha podido instrumentar un impuesto de forma sostenida a nivel local, dado el ordenamiento jurídico de nuestro país.

Conclusiones

El objetivo de este trabajo es elaborar una revisión en materia de implementación de instrumentos de gestión de suelo, haciendo hincapié en los marcos

conceptuales de los que se nutren y relevando las aplicaciones existentes. Para ello, este artículo desarrolló una sistematización de algunos de los instrumentos de gestión de suelo urbano que se vienen aplicando en el concierto de las ciudades, a partir de una exhaustiva revisión bibliográfica y documental.

La falta de regulaciones adecuadas al funcionamiento del mercado de tierras y la estructura de propiedad concentrada de la tierra de expansión en muchos países generan las condiciones para la proliferación de barrios populares y otras manifestaciones de informalidad urbana. La posterior regularización dominial e integración sociourbana *ex post* de estos barrios es mucho más costosa y compleja en términos de implementación de políticas públicas, y genera un círculo vicioso de la informalidad, que requiere ser interrumpido y contrarrestado.

Para cumplir con el objetivo planteado, ordenamos la exposición en tres ejes. Primero, los bancos de tierras, como organismos encargados de gestionar y movilizar suelo urbano para garantizar la oferta necesaria. Segundo, el recupero público de la valorización inmobiliaria que, bajo dos modalidades predominantes, la contribución por mejoras y la recuperación de plusvalías, permite costear obras de infraestructura y redistribuir parte de la valorización inmobiliaria que genera el proceso de urbanización y, en particular, la acción directa o indirecta del Estado. Tercero, la movilización de suelo ocioso, que bajo diferentes modalidades busca contrarrestar comportamientos especulativos y los patrones dispersos y discontinuos de crecimiento urbano.

Es necesario dar cuenta de que esta clasificación es analítica; hay otros instrumentos que no fueron incorporados y que deben ser analizados también para tener una mirada integral, como, por ejemplo, las políticas de suelo creado, que tienen algún parentesco con la movilización de suelo ocioso. Asimismo, es necesario destacar que ninguno de estos instrumentos, por sí solo, resuelve la problemática urbana, y es necesario tener un abordaje integral y complejo de la problemática.

La exposición permitió dar cuenta de un avance cierto, aunque dispar, de la aplicación de estos instrumentos en el concierto de ciudades de la región y el mundo. Los instrumentos de gestión de suelo vinculados con los bancos de tierra tienen una tradición bastante extendida en el tiempo, al igual que las contribuciones por mejoras como forma de recupero público de la valorización inmobiliaria, que se pueden rastrear varias décadas hacia atrás. Por otro lado, los instrumentos de recuperación de plusvalías y las políticas de movilización de suelo ocioso tienen menos trayectoria y son producto de discusiones más recientes. En gran medida, son las características que adquiere el proceso de urbanización a nivel mundial, marcado por la difusión urbana, la centralidad de las megalópolis y la creciente urbanización de la población a nivel mundial las que marcaron la centralidad de la discusión sobre los instrumentos de gestión de suelo urbano. En particular, en contextos como los de la región metropolitana, donde millones de hogares de sectores populares y medios ven restringido su acceso al suelo urbano.

Referencias bibliográficas

- Ainstein, L.** (2012). Urbanización, medio ambiente y sustentabilidad en Argentina. *Cuaderno Urbano*, 12(12), 173. <https://doi.org/10.30972/crn.1212562>
- Amirtahmasebi, R.; Orloff, M.; Wahba, S., & Altman, A.** (2016). *Regenerating urban land: A practitioner's guide to leveraging private investment*. World Bank Publications.
- Asian Development Bank** (2021). *Mapping Property Tax Reform in Southeast Asia (0 ed.)*. Asian Development Bank. <https://doi.org/10.22617/TCS200425>
- Baer, L. & Carballo, F.** (2021). La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el Derecho a la Ciudad. *Café de las Ciudades*, 200.
- Blanco Blanco, A.; Moreno, N.; Vetter, D. M. & Vetter, M. F.** (2016). El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: Consideraciones metodológicas y casos prácticos. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0000597>
- Borrero Ochoa, O.** (2013). Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana. Lincoln Institute of Land Policy.
- Brener Maceiras, N.** (2015). Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el marco de la nueva ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8317>
- Canestraro, M. L.; Guardia, C. E. & Layús, E. J.** (2014). Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas: Análisis de instrumentos en el Municipio de General Pueyrredón. *PAMPA*, 10, Art. 10. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i10.4534>
- Clichevsky, N.** (2001). Tres casos de utilización de tierra vacante en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, N.** (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe: Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. CEPAL.
- Clichevsky, N.** (2007). La tierra vacante “revisitada”. Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano*, 6, 195-220. DOI: <https://doi.org/10.30972/crn.661023>
- De Cesare, C.** (2002). Toward More Effective Property Tax Systems in Latin America. *Land Lines*, (14) 1, 9-11.
- Di Virgilio, M.; Mejica, M. & Guevara, T.** (2012). Estrategias de acceso al suelo ya la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14(1), 29. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n1p29>
- Duarte, J. & Baer, L.** (2014). *Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina* (p. 32). Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/working-papers/recuperacion-plusvalias-traves-la-contribucion-por-mejoras-en-trenque>

- Frediani, J.** (2016). La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires. *Cuaderno Urbano*, 20(20), 27-44. DOI: <https://doi.org/10.30972/crn.2020941>
- Gamarra Huayapa, M.** (2001). *Experiencia de contribución de mejoras en el Perú*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/experiencia-contribucion-mejoras-en-el-peru>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (2010). Plan de acción contra el cambio climático. https://buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/des_sust/pacc.php?menu_id=32408
- Guevara, T.** (2018). *Urbanización y hábitat en Bariloche: Ciudades que habitan una ciudad*. Editorial UNRN.
- Guevara, T.** (2021). Movimientos populares, Nueva Agenda Urbana, Derecho a la Ciudad e integración sociourbana. En Di Virgilio, M. y Perelman, M (Coord.), *Desigualdades urbanas en tiempos de crisis* (pp. 108-123). Ediciones UNL.
- Guevara, T.** (2021). La gestión local del suelo: Políticas e instrumentos vigentes y necesarios. Congreso Nacional “Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo”, Modalidad Virtual.
- Iracheta, A.** (2001). Hacia una planeación de la zona metropolitana del valle de México en el contexto de la globalización. En Roberto García, *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México* (pp. 127-163). Colegio de la Frontera Norte/Colegio Mexiquense.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** (2018). *La contribución por mejoras. Análisis general y normativo*. Aplicación práctica en los municipios de Argentina.
- Mischui, D.** (2019). *Banking On Land: A Critical Review Of Land Banking In The United States* [Master]. University of Illinois.
- Paolinelli, J.; Guevara, T.; Oglietti, G. & Nussbaum, A.** (2017). *Lotes sin dueño: Derecho de propiedad y abandono como problema urbano*. Primera edición. Editorial UNRN.
- Paolinelli, J.; Guevara, T. & Oglietti, G.** (2014). *Impuesto a los bienes urbanos ociosos: Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación*. Editorial UNRN.
- Peinado, G.; Barenboim, C.; Nicastro, M. & Lagarrigue, P.** (2018). Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina. *Sociedad y Economía*. 35, 50-77. <https://www.doi.org/10.25100/sye.v0i34.6476>
- Petrelli, H.** (2020). *El derecho y la gestión urbana. Guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*. Café de las ciudades.
- Prieto, M.; Schroeder, R. & Formiga, N.** (2011). Ciudades intermedias: dinámica y perspectivas: el caso de Bahía Blanca - Argentina. *Revista Geográfica de América Central*, (2)1, 1-17. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2257>
- Reese, E.** (2011). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Café de las ciudades.
- Reese, E.** (2014). *Prólogo. En Impuesto a los bienes urbanos ociosos: Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación*. Editorial UNRN.

Arquetipos de Usuario. Una herramienta para la planificación estratégica de la movilidad activa.

El caso de los ciclistas del casco urbano de la ciudad de La Plata, Argentina

- Rosique Cañas, J. & Jiménez Mercado, G.** (2019). Megalópolis: La necesaria gestión urbana de escala regional. *Revista Buen Gobierno*, núm. 26, 1-28. DOI: https://doi.org/10.35247/buengob_26_01
- Smolka, M.** (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina*. Lincoln Inst of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf
- Smolka, M. & Mullahy, L.** (2010). *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Inst of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf>
- Vejarano, M.** (2007). *Movilización social de la valorización de la tierra casos latinoamericanos*. Instituto Lincoln of Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Zehner, E.** (2020). Land Banks & Community Land Trusts. *Land Lines*, 12. <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/2020-10-opening-doors-land-banks-community-land-trusts-partner-affordable-housing>

