

# Metodología para el análisis de tierras vacantes en ciudades. Aplicación en La Plata, Argentina



Daniela Cortizo

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido, CONICET, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.

*Recibido: 9 de diciembre de 2021. Aceptado: 7 de julio de 2022.*

## Resumen

Las tierras vacantes representan un porcentaje considerable de la superficie en las ciudades latinoamericanas que, al mismo tiempo, crecen extendiéndose cada vez más. La existencia de estos espacios implica desaprovechamiento y evidencia las debilidades de los gobiernos locales para planificar el crecimiento urbano. En este marco, resulta necesario identificar y caracterizar estas tierras como así también los atributos que poseen para poder priorizarlas pensando en una futura utilización, a partir de criterios sustentables: el uso eficiente de la infraestructura urbana, la disminución de riesgos de inundación, la accesibilidad, la densidad y el completamiento del tejido urbano. Por lo que el objetivo del presente artículo es construir una metodología para el análisis de las tierras vacantes, en pos de reconocer aquellas prioritarias de utilización en función de sus atributos, a partir de criterios de sustentabilidad. Esta metodología se aplica en el partido de La Plata.

**PALABRAS CLAVE:** CRECIMIENTO URBANO. TIERRA VACANTE. SUSTENTABILIDAD URBANA.

## Methodology for analyzing vacant land in cities. Application in La Plata, Argentina

### Abstract

Vacant land represents a considerable percentage of the surface in Latin American cities that, at the same time, grow by expanding more and more. The existence of these spaces implies waste and shows the weaknesses of local governments to plan urban growth. In this framework, it is necessary to identify and characterize these lands as well as the attributes they possess, in order to prioritize them for future use, based on sustainable criteria: the efficient use of urban infrastructure, the reduction of flood risks, the accessibility, density and completeness of the urban fabric. Therefore, the objective of this article is to build a methodology for the analysis of vacant land, in order to recognize those with priority for use based on their attributes, based on sustainability criteria. This methodology is applied in the partido de La Plata.

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

**KEYWORDS:** URBAN GROWTH. VACANT LAND. URBAN SUSTAINABILITY.

**PALAVRAS-CHAVE:** CRESCIMENTO URBANO. TERRENO VAGO. SUSTENTABILIDADE URBANA.

## Introducción

Las tierras vacantes representan un porcentaje considerable de la superficie en las ciudades latinoamericanas (Clichevsky, 2007a). En Argentina en particular –uno de los países más urbanizados del mundo–, corresponden al 23% de los lotes urbanos del país,<sup>1</sup> pudiendo diferenciar las zonas centrales con infraestructura completa, en donde representan el 15%, y las zonas periféricas con infraestructura incompleta, donde representan el 36% (Uccellatore *et al.*, 2015).

A su vez, las urbes se extienden cada vez más en superficie: como tendencias generales, en un periodo de 28 años –entre 1991 y 2019–, una gran cantidad de ciudades argentinas evidenciaron un fuerte crecimiento de la superficie urbanizada (77%) en contraste con un crecimiento medio de la población (35%), lo cual determinó un descenso general en la densidad de población del 23% (Observatorio Federal Urbano, en Plataforma Arquitectura, 2019).

En este marco, la existencia de tierras vacantes al interior de estas ciudades que se expanden indefinidamente implica problemáticas en términos sociales, económicos y ambientales, y evidencia las debilidades de los gobiernos locales para gestionar el crecimiento urbano. Resulta necesario reconocer estas tierras y los atributos que poseen para poder priorizarlas pensando en una futura utilización, teniendo como enfoque principal la sustentabilidad, y entendiendo que las áreas vacantes de las ciudades son lugares estratégicos. De este modo, se plantean interrogantes en relación a cuánta tierra vacante hay en las ciudades, qué atributos poseen y con qué criterios se pueden priorizar.

El objetivo del presente artículo es construir una metodología para el análisis de las tierras vacantes, en pos de reconocer aquellas prioritarias de utilización en función de sus atributos, a partir de un criterio de sustentabilidad, con la finalidad de aportar conocimiento a los gobiernos locales para (re)orientar la planificación del crecimiento urbano. Estos criterios se encuentran en relación al uso eficiente de la infraestructura urbana, la disminución de riesgos de inundación, la accesibilidad al transporte público, la densidad y el completamiento del tejido, entre otros aspectos.

Para este fin, se realiza en el primer apartado una discusión de orden conceptual sobre la categoría *tierra vacante*, y se analizan cuestiones relacionadas al crecimiento urbano expansivo y los criterios de sustentabilidad, focalizando luego en los atributos de estas tierras. En el segundo apartado se explicita la metodología construida a partir de atributos que se consideran fundamentales de reconocer en pos de (re)orientar los procesos de crecimiento urbano y se desarrollan las tres categorías resultantes según prioridad. En el tercer apartado se aplica la metodología en la ciudad de La Plata (Argentina) y, por último, se presentan las conclusiones.

<sup>1</sup> En el caso de este relevamiento, la unidad de medida tomada es el lote y no la superficie del mismo. Por lo tanto, el porcentaje corresponde a la cantidad de lotes.

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

## Las tierras vacantes: espacios de oportunidad

En un contexto donde se cuestionan los actuales modelos de expansión urbana, la cuestión de las tierras vacantes en las ciudades cobra cada vez mayor importancia ya que trae aparejado un despilfarro de suelo y pone de manifiesto la escasa eficiencia en la gestión urbana, los desequilibrios y desigualdades en el acceso a la tierra y los impactos de la libre operación del mercado sobre la calidad de vida urbana (Fausto y Rábago, 2001; Larangeira, 2004). En este marco, la tierra se configura como un espacio de disputa, cada vez más mercantilizado y excluyente, y la presencia de tierras vacantes en las ciudades puede visualizarse desde el costo que implican para el Estado, pero también como la oportunidad que representan.

En este punto es importante analizar, en primer lugar, ¿qué es la tierra vacante? Existen distintos conceptos para hacer referencia a la tierra sin uso o subutilizada, “distintas expresiones que tienen en el común el concepto de vacuidad, pero con matices que varían en función de las particularidades analizadas en cada caso” (Trigo, 2011:65). De este modo, el concepto puede adquirir diversos significados para distintos autores dependiendo de la dimensión desde donde se lo analice.

En relación a la dimensión económica, y vinculadas al mercado de suelo, se las puede visualizar como tierras improductivas y/o en desuso, pero que igualmente juegan un rol importante en el mercado inmobiliario, en relación a la oferta disponible para la venta y acceso al suelo por parte de la sociedad. En este sentido, los autores utilizan términos como tierra de engorde (Clichevsky, 2007a; Carrión, 1999), haciendo referencia a tierras que se mantienen retenidas por fuera del mercado por cuestiones relacionadas a la especulación por parte de sus propietarios; o suelo ocioso, haciendo referencia a diferentes tipos de inmuebles improductivos o en desuso (Baer y Carballo, 2016). Otro concepto utilizado es el de vacante latente, cuando se trata de viviendas y comercios en áreas centrales, obsoletas, a la espera de valorización por otros usos (Clichevsky, 2007b); o tierras que en la actualidad presentan usos productivos, y que se encuentran localizadas dentro del perímetro urbano, ya que se estima que a corto-mediano plazo serán ocupadas con usos urbanos (Urriza, 2011).

Desde la dimensión legal, puede tratarse de tierras que estén abandonadas, de propiedad privada o fiscal (pudiendo pertenecer a los estados municipales, provinciales o nacionales), o de parcelas urbanas que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales o de servicios, según la normativa vigente. Existen diversas formas de hacer referencia a lo vacante, entre las que se puede mencionar el inmueble urbano baldío, la edificación derruida (conceptos que aparecen en las normativas de uso de suelo) y el lote abandonado. Este último hace referencia al lote que por distintas circunstancias se encuentra desatendido y sin uso desde hace años (Paolinelli *et al.*, 2017), pudiendo ser construcciones abandonadas como casas y edificios degradados, conjuntos edificados para una actividad específica que ya no se desarrolla en el lugar como fábricas, centros comerciales, instalaciones militares o equipamientos especiales (Fausto, 2005). En muchos casos, vacancia es sinónimo de abandono, tratándose de lotes abandonados por su propietario, sin que nadie más los haya poseído. Según el Código Civil, en Argentina no existe una analogía entre el no uso del inmueble (la vacancia en términos amplios) y el abandono del mismo, sino que lo toma como diferentes figuras donde todo lo abandonado está vacante, pero no todo lo que concebimos como vacante está abandonado.

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

Otro concepto utilizado en relación a la dimensión legal es el de falso vacante, el cual hace referencia a casos en donde la presión por el acceso a tierra da lugar a desarrollos por vía de la irregularidad, y es frecuente que estas áreas ilegalmente ocupadas (tomas de tierra, villas, asentamientos informales, etc.) se consideren oficialmente como vacantes u ocupaciones transitorias (Larangeira, 2004).

Desde la dimensión espacial/funcional, se las denomina en relación al *no uso* de la tierra y de su localización relativa en la ciudad. Un concepto utilizado por diversos autores en este sentido es el de vacío urbano, siendo espacios (públicos o privados) que nunca han participado en la dinámica urbana, manteniéndose ignorados y en estado de aparente abandono en un tejido urbano consolidado (Trigo, 2011), o

espacios remanentes a la dinámica urbana [...] que permanecían vacíos o subutilizados; o que todavía reconocidos como urbanos y servidos directamente o muy próximos a infraestructuras ya instaladas, no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de función social de la propiedad (Fausto y Rábago, 2001:1).

Otros conceptos utilizados en este sentido son el de terreno intersticial, denominando así a los terrenos residuales de grandes urbanizaciones y reservas de tierra urbanizable (Fausto, 2005), y el de tierra vacante, como la tierra privada no utilizada y que se encuentra subdividida en parcelas denominadas urbanas según la legislación vigente (o pasibles de serlo), dentro del perímetro de la aglomeración, y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios, así como la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de sus anteriores usos. No se incluyen en esta categoría a las áreas de protección ecológica y de uso público, mientras mantengan esos usos (Clichevsky, 2007a; Frediani, 2014). Son aquellas permanentemente desocupadas que se localizan dentro de los límites urbanos, excluyendo los parques, las plazas o las áreas de protección ecológica destinadas a usos públicos (Clichevsky, 2002).

En relación a la dimensión temporal, Fernández y Gifreu (2016) utilizan el concepto de vacío temporal para dar cuenta de los ciclos que puede tener un espacio, en cuanto a su utilización y reutilización, haciendo referencia a espacios que han sido pensados para satisfacer una exigencia del mercado, siendo abandonados a medida que las circunstancias contextuales van cambiando. De este modo, las tierras vacantes representan tanto un vacío temporal como espacial, entre los usos nuevos y los antiguos.

Por último, desde la dimensión ambiental, puede definirse a partir de la visión desde la oportunidad, desde el paisaje, desde lo natural, y se utilizan conceptos como espacio libre, siendo lugares que tienen grandes probabilidades de transformación en el proceso de construcción del paisaje. Se referencian al mismo tiempo como los lugares más frágiles, pero también como los más prometedores, teniendo en cuenta la posibilidad de reestructuración del territorio, ya que pueden asumir algunas importantes funciones, por ejemplo, como lugar de los ecosistemas, de la percepción del paisaje y como posible lugar para el porvenir de la ocupación urbana (Tardín, 2010).

En función del análisis que se pretende realizar, y en base a las discusiones y definiciones planteadas anteriormente, en el presente trabajo se toma la definición de tierra vacante

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

entendiéndolas como aquellas tierras no utilizadas (sin uso) o subutilizadas,<sup>2</sup> que se encuentren localizadas al interior de los límites urbanos (dentro del área urbanizable<sup>3</sup> o del ejido urbano),<sup>4</sup> pudiendo ser de propiedad privada o fiscal (Clichevsky, 2007b; Cortizo, 2020). Estos espacios pueden incluir tres tipos de tierra: (1) sin uso ni ocupación, (2) desafectada de anteriores usos, y (3) subutilizada.

La tierra sin uso ni ocupación hace referencia a terrenos intersticiales y lotes baldíos de distintos tamaños, sin la presencia de edificación; tierras que pueden haber quedado residuales de grandes urbanizaciones, y reservas de tierra urbanizable. En segundo lugar, la tierra desafectada de anteriores usos hace referencia a edificios abandonados, construidos en el pasado para una actividad específica, pero que ya no se desarrolla en el lugar como fábricas, estaciones de ferrocarril, instalaciones militares, puertos, etc. (Fausto, 2005; Clichevsky, 2007b), o tierras sin edificaciones que fueron pensadas para algún uso específico y ya no se utilizan para ese fin, como por ejemplo antiguas explotaciones de tierra. Por último, la tierra subutilizada es aquella que tiene un uso temporal pero no alcanza la plenitud de su potencial.

Cualquiera sea la causa de su existencia (procesos especulativos, reservas de ahorro familiar, falta de recursos económicos para movilizarla, problemáticas legales o fiscales, entre otras), la presencia de tierra sin uso al interior de las áreas urbanas pone en evidencia la debilidad de intervención del Estado y un predominio del mercado en la producción de ciudad. El modelo de expansión dispersa implica grandes costos para el Estado como proveedor de infraestructura, servicios y equipamientos, al mismo tiempo que existen tierras que poseen buena dotación de servicios e infraestructura que no se utilizan (Clichevsky, 2007b). La presencia de tierras vacantes evidencia la paradoja entre la existencia de tierra apta para utilizar, en contraposición a la demanda habitacional existente en los territorios latinoamericanos. En este sentido, es el propio Estado el que puede transformar a la tierra vacante en un espacio de oportunidad a través de su gestión, movilizándola como un recurso para atender problemáticas habitacionales, siendo las receptoras de la implementación de políticas a partir de la utilización de instrumentos, entendiendo a la tierra vacante como un aspecto esencial de la gestión del crecimiento urbano.

Las tierras vacantes que se encuentran en las áreas con infraestructura completa, representan especialmente un potencial para el desarrollo urbano ya que permiten aumentar la oferta de vivienda y equipamientos, introducir nuevos usos, implementar programas de desarrollo y planes de reutilización, sin la necesidad de extender las redes de infraestructura (Larangeira, 2004), aportando a la heterogeneidad y diversidad –aspectos claves para la sustentabilidad de las ciudades–, resaltando la importancia del Estado como actor fundamental con la potestad de decidir hacia dónde crece la ciudad, cómo se desarrolla y de qué forma lo hace, a través de la aplicación de diversos instrumentos

2 Se considera que la tierra está subutilizada cuando tiene un uso temporal y espontáneo, pero no alcanza la plenitud de su potencial. Por ejemplo, un terreno en donde se estacionan autos, o se usa para la realización de un deporte ocasional.

3 El área urbanizable se define a partir de los límites establecidos por la normativa de usos vigente, en donde se permiten usos urbanos.

4 En caso de ciudades que no posean normativas de usos de suelo, se toma como límite el ejido urbano.

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

de gestión. De este modo, las tierras vacantes pueden convertirse en un recurso para contribuir a la sustentabilidad, con capacidad de intervenir en el mercado de suelo.

### ***Criterios de sustentabilidad: los atributos de las tierras vacantes***

Se considera como un problema estructural para el crecimiento urbano sustentable que exista tierra vacante al interior de las ciudades ya que, mientras existe gran cantidad de tierras sin uso –con dotación de infraestructura, servicios y equipamientos–, se ocupan otras cada vez más alejadas que no poseen estas características. De este modo, las ciudades se extienden cada vez más con bajas densidades y al dejar estos espacios intersticiales, generan significativos efectos negativos, particularmente frente a un panorama social latinoamericano en donde la necesidad de vivienda y suelo se incrementan.

En este marco, estas tierras tienen una diversidad de atributos en función de las características que poseen en relación a su localización, servicios de infraestructura disponibles, dimensiones, características del propietario, entre muchos otros: el reconocimiento de los mismos se considera fundamental a la hora de gestionar estos espacios, ya que permite caracterizar las tierras vacantes para luego establecer las prioridades de utilización.

Si bien se reconoce la diversidad de atributos que puede tener la tierra vacante, en el presente trabajo se prioriza el reconocimiento de los que se consideran fundamentales a tener en cuenta a la hora de gestionarlas, a partir de criterios de sustentabilidad. De este modo, las prioridades de utilización se establecen en función de cuatro aspectos: (1) la cobertura de servicios de infraestructura; (2) el riesgo de inundación; (3) la propiedad de la tierra y (4) la cobertura de transporte público.

1. El alcance en la cobertura de los servicios es vital y fundamental en la calidad de vida y bienestar de la población. Las ciudades deben estar dotadas de servicios adecuados de infraestructura y accesibilidad para aportar a la igualdad de oportunidades (Uccellatore *et al.*, 2015). Un factor con influencia indirecta en los costos de infraestructura es la cantidad de tierras vacantes que se encuentren en zonas ya urbanizadas y dotadas con algún servicio. Esto genera la dispersión, generando *islas* de urbanizaciones rodeadas de lotes vacantes que hacen que cada vez la ciudad se expanda más en superficie y, en consecuencia, el Estado deba extender la red de servicios, haciéndolo ineficiente y costoso. De este modo, se considera que es importante reconocer este atributo ya que la utilización de tierras vacantes con buena dotación de servicios no implicaría un costo extra en la extensión de los mismos. Por el contrario, la utilización de tierras localizadas en áreas con baja cobertura de servicios le implica al Estado un alto costo en relación a su extensión.
2. El riesgo de inundación potencial que posee la tierra vacante es analizado a partir de su ubicación en relación a los arroyos y las planicies de inundación. En consecuencia, las ubicadas sobre estas se consideran inundables, ya que experimentan inundaciones ocasionales o periódicas.

Las inundaciones son resultado de una multiplicidad de causas, de lluvias fuertes o continuas que sobrepasan la capacidad de absorción del suelo y la capacidad de carga de los ríos y áreas costeras. Esto hace que un determinado curso de agua rebalse su cauce e inunde tierras adyacentes. Las planicies de inundación son, por

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

tanto, *propensas a inundación* y un peligro para las actividades de desarrollo si la vulnerabilidad de estas excede un nivel aceptable (OEA, 1993). Se considera que es importante reconocer este atributo pensando en una futura gestión, ya que las tierras vacantes pueden ser espacios potencialmente riesgosos en relación a la inundabilidad, si se trata de terrenos localizados en zonas inundables y se los ocupa sin considerar este aspecto.

3. Como se ha mencionado, las tierras vacantes se encuentran en manos de múltiples actores. La propiedad se considera un atributo importante a tener en cuenta para el análisis, ya que la distinción según la naturaleza jurídica de la propiedad del suelo determina diferencias en su manejo por parte de los propietarios, y le corresponden distintas formas de gestión por parte del Estado (Fausto, 2005), como así también determina los instrumentos pasibles a utilizar, dependiendo de si la propiedad es privada o fiscal. Es por esto que este atributo se considera una cuestión estratégica a la hora de gestionar estos espacios, pensar futuros usos y aplicar instrumentos.
4. El cuarto atributo a tener en cuenta para el análisis es la cobertura de transporte público. El transporte público urbano puede ser definido como un sistema de infraestructuras y servicios que conectan las diferentes actividades de la ciudad, y como instrumento de acceso al conjunto de bienes y servicios que permiten a los ciudadanos desarrollar su vida cotidiana. Es considerado como un elemento vital que hace a la calidad de vida de sus habitantes y a la equidad social, ya que la relación entre transporte y exclusión se establece a partir de las posibilidades de acceso a dichos bienes y servicios (Apaolaza *et al.*, 2016; Cebollada y Avellaneda, 2008). Pensando en una futura utilización, se considera importante tener en cuenta la cobertura de transporte público que posee la zona en la que se localiza, ya que si la tierra no posee cobertura, los habitantes que las ocupen solo tendrán la opción de moverse en modos privados y no masivos de transporte, aportando al crecimiento de la congestión, la contaminación (tanto del aire como sonora), y el consumo de espacio público, entre otros aspectos.

Cada tierra vacante, de acuerdo a los atributos que posea, requiere de un tratamiento particular al momento de aplicar instrumentos de gestión. De este modo, para movilizar tierra vacante de dominio privado, se pueden utilizar instrumentos como la edificación y/o parcelamiento obligatorio, la declaración de zona de desarrollo prioritario, el reajuste de tierras, los consorcios y convenios urbanísticos, el lote con servicios o la aplicación de tasas e impuestos. Para utilizar tierras fiscales por periodos de tiempo, se pueden aplicar instrumentos como la concesión de uso; para adquirir tierras para el dominio municipal, se pueden utilizar las donaciones, el traspaso de tierras entre niveles del Estado u organismos, la expropiación, la compensación de deudas, el juicio de apremios, la prescripción administrativa o la cesión. Asimismo, existen instrumentos para administrar la tierra del municipio como el banco de tierras, el registro oficial de tierras vacantes y el fondo de desarrollo urbano; y también para planificar, como la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias, el plan urbano territorial, los planes particularizados, las normativas de regulación y la declaración de zonas especiales de interés social.

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

## Metodología para el análisis de tierras vacantes y criterios para su priorización

El abordaje metodológico del trabajo se basa en el marco teórico presentado en el apartado anterior, de acuerdo a los objetivos planteados. De este modo, para el análisis de tierras vacantes en una ciudad es necesario en primer lugar, delimitar el área de estudio. Para esto, se determinan los límites urbanos de la ciudad en cuestión, luego se reconocen las tierras vacantes y se las clasifica en función de sus atributos.

El área urbanizable se toma como un límite preciso para poder tener la delimitación de un espacio que es *a priori* dinámico e indefinido, ya que puede tratarse de un territorio amplio, con gran cantidad de hectáreas sin uso, pero muy alejadas de las áreas urbanas.

En segundo lugar, se realiza el relevamiento de las tierras sin uso para su identificación, que se localicen al interior del área de estudio definida anteriormente. Esto se puede realizar a través de distintas modalidades o la combinación de ellas: la fotolectura de imágenes satelitales de Google Earth (realizada en el año 2019), la observación en campo, el relevamiento de fuentes periodísticas (especialmente para el caso de tierras fiscales abandonadas), información brindada por catastro (u otra entidad del gobierno que posea información catastral), entre otras formas. Por otro lado, en relación al tamaño de la tierra, se consideran las que tienen un tamaño igual o mayor a una manzana o a una hectárea, entendiendo a la manzana como la porción de tierra delimitada por calles en todos sus lados (ya que pueden existir manzanas vacantes con tamaños menores a 1 ha). Una vez relevadas las unidades de análisis (cada tierra vacante), la información se sistematiza en un Sistema de Información Geográfica de acceso libre para el análisis de datos, con el fin de visualizar la distribución espacial del fenómeno.

Luego, es necesario contar con información acerca de los atributos a estudiar: cobertura de agua, cloacas y energía eléctrica domiciliaria en la ciudad; localización de arroyos, humedales y planicies de inundación; propiedad del suelo; y vías por donde circula el transporte público. Esta información es cruzada con las tierras vacantes identificadas y se le atribuye a cada una un valor, para poder construir la categorización, la cual implica la sistematización de los distintos elementos de la realidad, aplicando determinados procedimientos metodológicos que permitan ordenar y clasificar dichos elementos o atributos.

De este modo, a cada tierra vacante reconocida en el relevamiento se le asignan valores –que van de 0 a 10– en función de si poseen o no cada uno de los atributos, según inciden negativamente o positivamente en el desarrollo urbano sustentable. La ponderación de cada atributo tiene que ver con la variable que se considera más crítica (Cuadro 1). En base a estos 4 atributos que se consideran fundamentales, se prioriza la utilización sobre tierras vacantes:

1. *Cobertura de servicios básicos*:<sup>5</sup> el análisis del nivel de cobertura de servicios se realiza a partir de la cobertura de tres servicios que se consideran fundamentales: el

<sup>5</sup> La información de la cobertura de servicios de agua y cloacas se encuentra disponible por radio censal. Por lo tanto, se consideran con cobertura las tierras que se localizan al interior de radios censales con cobertura. Fuente: Subsecretaría social de tierras, urbanismo y vivienda (2015), Infraestructura de Datos Habitacionales Georreferenciados. Provincia de Buenos Aires.



agua potable, las cloacas y la energía eléctrica. Los valores asignados pueden ir de 0 a 4, midiendo la cantidad de servicios disponibles en la tierra. Se dará cuenta de este atributo con los siguientes indicadores:

- a. *Cobertura de servicio de agua*: para el análisis se ponderan las tierras vacantes que posean el servicio de agua en primer lugar (con un valor de 2 puntos), por tratarse del servicio básico fundamental para la vida de los habitantes de una ciudad.
  - b. *Cobertura de servicio de cloacas*: en segundo término, se consideran las tierras que poseen el servicio de cloacas (con un valor de 1,5 puntos), por tratarse de uno de los más costosos y de difícil extensión.
  - c. *Cobertura de servicio de energía eléctrica domiciliaria*: en contraposición, la energía eléctrica es el servicio de más sencilla extensión, por lo que las tierras que posean este servicio tienen un valor de 0,5 puntos.
2. *Riesgo de inundación*: el riesgo de inundación de una tierra vacante se mide a partir de su ubicación en relación a las planicies de inundación. Los valores pueden ser 0 y 2. Este atributo es uno de los más ponderados, considerando que los terrenos que poseen riesgo de inundación bajo son prioritarios de utilización, en contraposición a tierras con riesgo alto.

Si la tierra no está ubicada sobre una planicie de inundación, se le asigna un valor de 2 puntos, considerándolo como riesgo bajo de inundación. Por el contrario, si se encuentra ubicada sobre una planicie de inundación, se le asigna un valor de 0 puntos, considerándolo como riesgo alto de inundación, ya que experimentan inundaciones ocasionales o periódicas.

3. *Propiedad de la tierra*: la tierra vacante puede ser de propiedad privada o fiscal. Teniendo en cuenta que, si la tierra es del Estado, su manejo debería ser más sencillo y representaría una oportunidad estratégica para la mejora de condiciones sociales y ambientales, a las tierras fiscales se le asignan 2 puntos, y a las de propiedad privada 0 puntos.
4. *Cobertura de transporte público*: este atributo suma 2 puntos, y se mide a partir de la cercanía de la tierra vacante a la vía por donde circula el transporte público, pudiendo tratarse de colectivo, subte, tren, tranvía o cualquier otro modo masivo de transporte.<sup>6</sup> De este modo, se considera que tiene buena cobertura si se localiza a 300 m o menos, sumando 2 puntos; regular cobertura si se localiza entre 300 y 500 m, sumando 1 punto; y sin cobertura si se localiza a más de 500 m de la tierra vacante.<sup>7</sup>

Se presenta a continuación la matriz de datos que sintetiza el análisis de los atributos (Cuadro 1).

<sup>6</sup> Para su elaboración, se establecen dos buffers (de 300 y 500 m) a partir de la vía por donde pasa el transporte público y, de acuerdo a dónde se encuentre ubicada la tierra en relación a ese buffer, se la clasifica.

<sup>7</sup> Esta clasificación se basa en la distancia caminable por una persona entre su lugar de residencia y la parada del transporte público. Se considera una etapa del viaje en sí misma si se caminan más de 5 cuadras (Fuente: Mauttone y Hernández, 2017).

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

Cuadro 1. Matriz de datos para en análisis de atributos. Fuente: elaboración propia.

Atributo		Indicador	Valor	
1. Cobertura de servicios básicos (4 puntos)	1.1 Agua (2 puntos)	Cobertura del servicio en la tierra	2	Con cobertura
			0	Sin cobertura
	1.2 Cloacas (1,5 puntos)	Cobertura del servicio en la tierra	1,5	Con cobertura
			0	Sin cobertura
	1.3 Energía eléctrica domiciliaria (0,5 puntos)	Cobertura del servicio en la tierra	0,5	Con cobertura
			0	Sin cobertura
2. Riesgo de inundación (2 puntos)		Según ubicación de la tierra en relación a las planicies de inundación	2	Ubicado fuera de planicie
		0	Ubicado sobre planicie	
3. Propiedad de la tierra (2 puntos)		Según el propietario de la tierra	2	Fiscal
		0	Privado	
4. Cobertura de transporte público (2 puntos)		Según cercanía a vías por donde circula el transporte público	2	Buena cobertura (a menos de 300 m)
		1	Regular cobertura (entre 300 y 500 m)	
		0	Sin cobertura (a más de 500 m)	

## Prioridades de utilización con criterios de sustentabilidad

El análisis de los indicadores que componen la matriz de datos permite la obtención de las prioridades de utilización. Éstas se definen a partir de la sumatoria de atributos de cada tierra vacante identificada: las tierras que obtengan 4 puntos o menos, corresponden a la prioridad 3, *prioridad de utilización baja*; las que obtengan valores entre 4,5 y 6,5, corresponden a la prioridad 2, *prioridad de utilización media*; y, por último, las que obtengan valores iguales o mayores a 7 corresponden a la prioridad 1, *prioridad de utilización alta*. Al interior de la prioridad 2, se identifican las tierras de prioridad media-baja, con valores entre 4,5 y 5,5 puntos, y de prioridad media-alta, con valores entre 6 y 6,5 puntos (Cuadro 2).

Cuadro 2. Rangos para establecer las prioridades de utilización de cada tierra vacante.

Prioridad		Rango de valores
1	Alta	De 7 a 10 puntos
2	Media	2a Media-alta
		2b Media-baja
3	Baja	Entre 0 y 4 puntos

De este modo se categoriza cada una de las tierras vacantes con base al rango de valores, dado por la sumatoria de los distintos atributos, reconociendo tres prioridades de utilización en función de los criterios de sustentabilidad:

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

1. *Prioridad alta*: se trata de tierras vacantes con mejores condiciones de ser utilizadas, encontrándose por lo general insertas en áreas consolidadas, con conexión a servicios de agua, cloacas y energía eléctrica, lo cual hace que requieran menos inversión por parte del Estado. Son en general terrenos con buena accesibilidad, en donde la mayor cantidad de habitantes podrían verse beneficiados, pudiendo acceder a ellos en el caso de utilizar esa tierra con un equipamiento urbano o un espacio verde público; y que puedan tener buena accesibilidad al resto de la ciudad si se trata de terrenos destinados a viviendas. Puede tratarse de tierras fiscales (por lo que implicaría un menor esfuerzo para el Estado para su uso o movilización, por ser de su propiedad), pero si se trata de terrenos privados, son tierras con alto valor en el mercado, por poseer las características antes mencionadas. Es por esto que para su movilización o intervención por parte del Estado, es necesaria la aplicación de instrumentos de gestión.
2. *Prioridad media*: se trata de tierras que se encuentran en una situación intermedia: reúnen algunas características que posibilitarían su utilización, en relación a la dotación de determinado servicio, cierto grado de accesibilidad, entre otros aspectos, pero que necesitaría inversiones. Teniendo en cuenta que por tratarse de esta situación intermedia, muchas tierras se insertan en esta categoría, es que, dentro de esta, se identifican tierras de prioridad media-alta, que poseen más atributos y características que las acercan a los terrenos de prioridad alta; y las tierras de prioridad media-baja, que poseen menos atributos y se acercan más a las tierras de prioridad baja.
3. *Prioridad baja*: son tierras vacantes que no se encuentran en condiciones de ser utilizadas, siendo espacios que, por sus características, necesitan de distintos tipos de intervenciones. En general no poseen conexión a servicios básicos y se encuentran localizadas en áreas alejadas a las zonas servidas por los mismos. Conectar estos terrenos le implicaría al Estado un costo extra, por lo que se considera poco sustentable su ocupación hasta tanto no se ocupen las tierras vacantes pertenecientes a las dos categorías mencionadas anteriormente. Poseen por lo general mala accesibilidad, en función de dos problemáticas: ya sea por encontrarse muy alejadas del centro urbano, como así también por tratarse de terrenos sin acceso al transporte público. Asimismo, se considera que las tierras que pertenecen a esta categoría y tienen riesgo alto de inundación, deberían no ocuparse. Por último, la ventaja que tienen las tierras que pertenecen a esta categoría es que por lo general poseen valores bajos de mercado, justamente por la escasa dotación de servicios e infraestructura que presentan.

Conocer las prioridades de utilización se considera clave al momento de planificar el uso futuro de estas tierras, en pos de contribuir a la sustentabilidad del territorio: en términos económicos, con rentabilidad de la inversión por parte del Estado; en términos de beneficios sociales, mejorando la calidad de vida y posibilitando el acceso al suelo para todos los sectores de la población; en relación a los procesos ambientales, deteniendo procesos de alteración ambiental y degradación urbana.

## **Aplicación de la metodología en la Ciudad de la Plata, Argentina**

La ciudad de La Plata (capital de la provincia de Buenos Aires), se localiza en el partido homónimo, a 56 km al sudeste de la capital del país (la ciudad de Buenos Aires). Su

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

principal característica es que fue una ciudad planificada en su origen, basada en un modelo territorial que delimitaba el casco urbano respecto al destinado a actividades rurales hacia donde preveía la continuidad de la trama vial jerarquizada, con un eje estructurador central hacia el litoral y el puerto. Los núcleos urbanos de Ensenada y Tolosa ya existían en ese momento. Luego, el resto del conglomerado se fue articulando a través de vías principales, creciendo por extensión a partir de estas.

El área de estudio es la porción del territorio del Partido en donde se permiten usos urbanos, definida por la normativa de usos de suelo vigente, denominado Código de Ordenamiento Urbano, Ordenanza 10.703. El área urbanizable está definida entonces a partir de la sumatoria de las dos áreas: donde se permiten usos urbanos, la denominada Área Urbana, y las tierras posibles de ser urbanizadas, dentro del Área Complementaria, dando un total de 22.928 hectáreas. Una vez delimitada el área de estudio, se identificaron las tierras vacantes, reconociendo un total de 564 tierras al interior del área urbanizable (correspondientes a una superficie de 4.193,6 hectáreas). De este modo, las tierras vacantes presentes en el Partido representan el 18,3%, lo que significa que este porcentaje de la superficie total del área urbanizable se encuentra vacante (Figura 1).

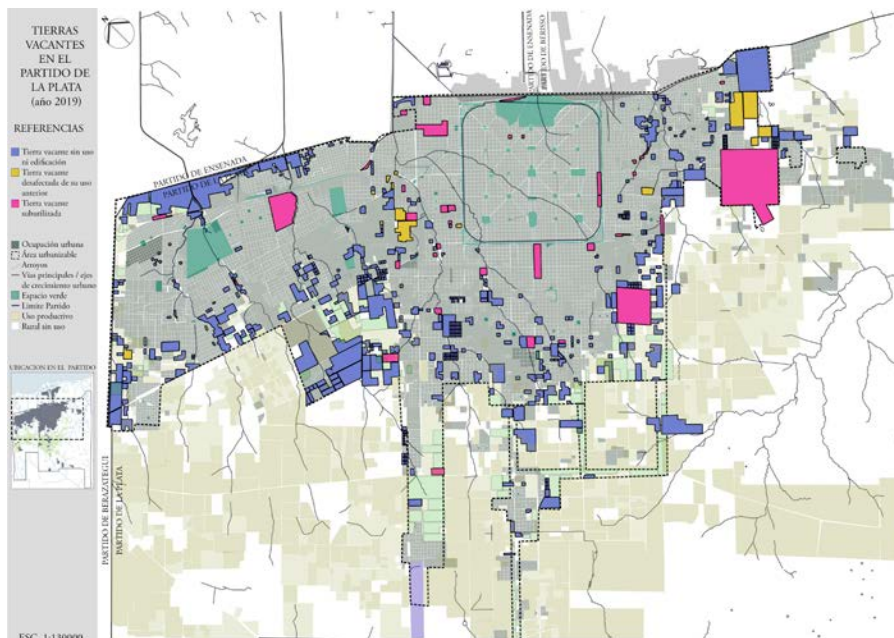


Figura 1. Área urbanizable y tierras vacantes en La Plata (año 2019). Fuente: elaboración propia.

Una vez identificadas las unidades de análisis, y distinguidas según el tipo de tierra que se trate –sin uso ni ocupación, desafectada de anteriores usos, o subutilizada– (Figura 1), se las clasifica según sus atributos.

1. **Cobertura de servicios básicos:** en relación a la cobertura de servicios básicos (Figura 2), La Plata enfrenta una creciente necesidad de inversiones en infraestructura producto del crecimiento de la ciudad en las últimas décadas. Se observa un crecimiento desordenado y fragmentado de los servicios en general, concentrado principalmente en el casco urbano y las zonas más próximas a él, y sobre las vías principales, quedando las tierras más alejadas con escasa cobertura (Cortizo, 2018).

- a. En relación a la cobertura de agua, la expansión urbana de los últimos años trae aparejados desafíos sin precedentes, en donde la falta de suministro de agua es uno de los más urgentes, teniendo en cuenta que la ciudad no se puede considerar sustentable si no garantiza el acceso a este servicio básico. La gestión eficiente y equitativa del agua en las ciudades, tanto para las zonas ya ocupadas como para las futuras urbanizaciones, se convierte así en una de las cuestiones prioritarias. A partir del análisis realizado (Figura 2), el 71% de las tierras vacantes posee cobertura (401 tierras), y el 29% no posee (163 tierras). Sin embargo, si se analiza la superficie que poseen estas tierras el porcentaje cambia, ya que las 163 tierras sin cobertura corresponden al 51% del total de superficie vacante (Cuadro 3).
- b. El servicio de cloacas es el más deficiente de todos los servicios en la ciudad y el que implica mayores costos para su extensión. Esta situación de déficit se verifica en la cobertura del mismo sobre tierras vacantes. El 90% (506 tierras) se encuentra sin cobertura (Figura 2, Cuadro 3). En consecuencia, la ciudad se continúa expandiendo sobre tierras que no están provistas de este servicio, y que no lo estarán en el corto plazo, ya que en el caso de que la red se expanda, lo hará en primer lugar sobre los terrenos ya ocupados al interior de la ciudad. Como consecuencia de la ausencia de este servicio, una gran cantidad de viviendas utilizan como alternativa los pozos ciegos o cámaras sépticas, lo que constituye un factor de riesgo de contaminación del agua y de otros recursos naturales.
- c. La energía eléctrica domiciliar es el servicio que se encuentra más presente en el partido. Esto se debe en mayor medida a que es el servicio de más fácil conexión y extensión. De este modo, se verifica que el 96% de las tierras vacantes poseen cobertura (Figura 2, Cuadro 3). Asimismo, existen tierras vacantes localizadas en áreas urbanizadas más alejadas que no cuentan con el servicio de electricidad ni ningún otro servicio, que corresponden al 4% de estos espacios.

A partir de este análisis, se pone de manifiesto que solo el 10% de las tierras vacantes (58 tierras) posee los tres servicios. En general, se localizan en el casco urbano, en las áreas circundantes, y en sectores de la ciudad con núcleos más consolidados. El 90% restante no posee buena cobertura de los servicios básicos. En consecuencia, resulta necesaria la construcción de nuevas infraestructuras urbanas y la ampliación y modernización de las ya existentes, como así también la implementación de políticas públicas que fomenten la producción de ciudad con todos sus elementos, a la hora de utilizar estas tierras en el futuro.

La insuficiencia o inexistencia de estos servicios en gran parte de las áreas periféricas urbanizables (es decir las áreas en donde está permitido ocupar las tierras con usos urbanos), sumado a que la gestión de los servicios públicos está concesionada a empresas privadas, supone una gran interrogante en relación al futuro de la extensión de los mismos, en donde en muchos casos la rentabilidad prima por sobre el beneficio de todos los habitantes. Se configura así una periferia *ocupada pero no urbanizada*, en contraposición a *urbanizar y luego ocupar*, en donde la ciudad se sigue expandiendo sobre terrenos vacantes que no cuentan con las condiciones necesarias para ser ocupados en el corto plazo.

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

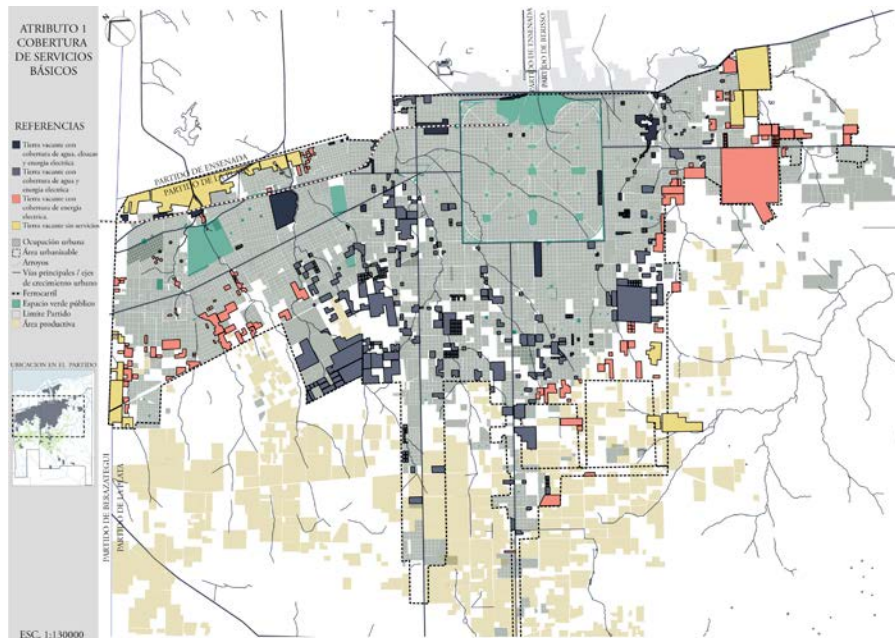


Figura 2. Atributo 1: Cobertura de servicios básicos (año 2019). Fuente: elaboración propia con base en Subsecretaría social de tierras, urbanismo y vivienda (2015), IDEHab - Infraestructura de Datos Habitacionales Georreferenciados. Provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://190.188.234.6/mapa/index.php?p=idehab>

- En relación al *riesgo de inundación*, es importante mencionar que la ciudad de La Plata experimentó en el año 2013 la peor inundación de su historia, y a partir de allí se considera con especial atención esta problemática. El análisis de las tierras vacantes en relación a las planicies de inundación, permite reconocer que el 34% de las tierras vacantes se localiza en áreas de alto riesgo hídrico y el 66% restante se localiza en áreas de bajo riesgo hídrico (Cuadro 3). Si observamos la Figura 3, se verifica que gran cantidad de terrenos vacantes se localizan en cercanía a los cauces de los arroyos, por lo que podría inferirse que muchos de ellos podrían encontrarse sin uso justamente por esta razón.

Teniendo en cuenta que los principales problemas causados por las inundaciones son derivados de la ocupación antrópica de las planicies aluviales, la expansión urbana sobre tierras vacantes con alto riesgo hídrico que no tiene en consideración aspectos relevantes a tener en cuenta en estos casos –como la construcción aislada y elevada, y las características constructivas que admiten tolerancia a las inundaciones– implica la exposición de la población a situaciones de riesgo.

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIÉLA CORTIZO

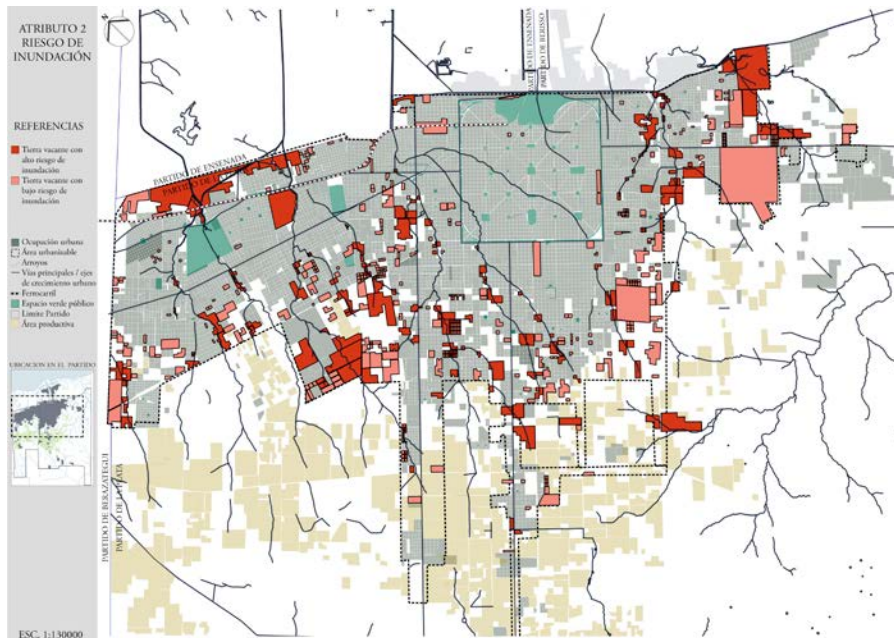


Figura 3. Atributo 2: Riesgo de inundación (año 2019). Fuente: elaboración propia de acuerdo con la información sobre las planicies de inundación obtenida del Instituto de Geomorfología y Suelos (2006), Análisis ambiental del Partido de La Plata. Aportes al Ordenamiento Territorial. Centro de Investigaciones de Suelos y Aguas de Uso Agropecuario (CISAUA). Provincia de Buenos Aires. Consejo Federal de Inversiones. Municipalidad de La Plata.

3. En relación a la propiedad de la tierra vacante, se reconoce que del total de tierras, el 94% (532 tierras) son de dominio privado, y el 6% restante (32 tierras) son de dominio público (Tabla 3). Entre estas últimas se encuentran tierras de dominio municipal (pertenecientes al municipio de La Plata), provincial (pertenecientes a la provincia de Buenos Aires) y nacional (Figura 4).

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

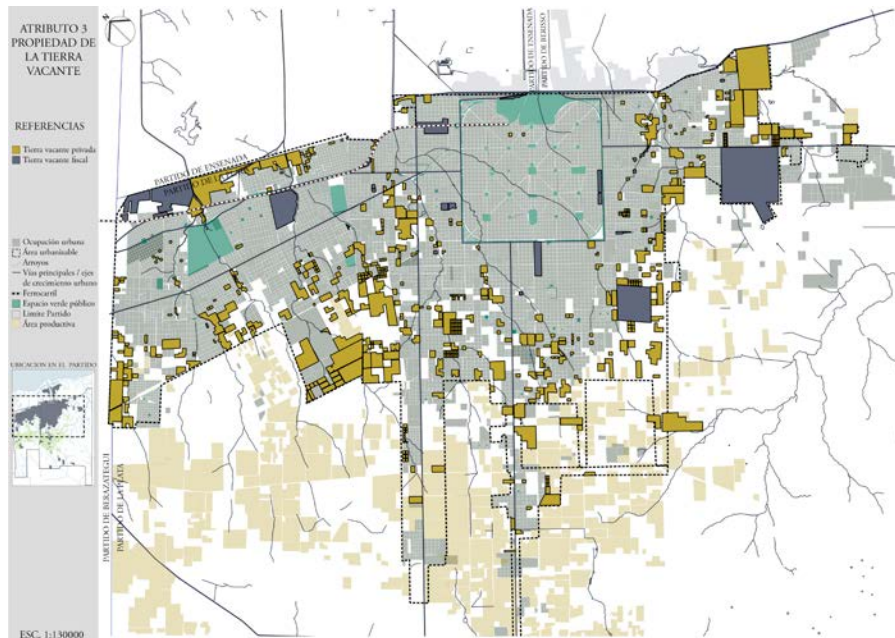


Figura 4. Atributo 3. Propiedad de la tierra vacante (año 2019). Fuente: elaboración propia con base en un relevamiento.

4. En relación a la cobertura del transporte público, es importante tener en cuenta que en La Plata existe una concentración de las principales actividades en el casco urbano, en primer lugar, y sobre las vías principales, en segundo lugar. El sistema de transporte urbano actual responde a esta lógica, con una cobertura espacial que no es homogénea, donde la mayor cantidad de ramales converge hacia el centro del casco urbano y en las vías principales, que es donde se encuentran las densidades más altas de población y, por ende, la mayor demanda de transporte público. A medida que nos alejamos del casco, se produce una disminución de la oferta del servicio.



Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
 DANIELA CORTIZO

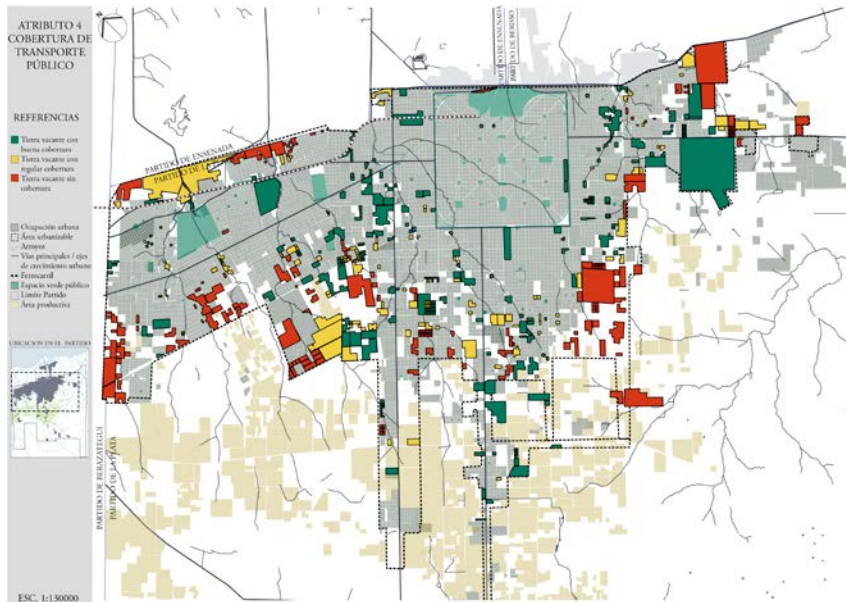


Figura 5. Atributo 4: Cobertura de transporte público (año 2019). Fuente: elaboración propia basado en Cola, C y Aón, L. (2012), SUT - La Plata: Crisis del sistema de transporte público colectivo automotor en la ciudad planificada. 1º Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana. Universidad Nacional de General Sarmiento.

A partir de esto, se analiza la cobertura espacial de las líneas de transporte público con respecto a la localización de los terrenos vacantes, teniendo como resultado que las tierras que se encuentran localizadas al interior del casco urbano o en sus cercanías, y sobre las vías principales, son las que presentan buena cobertura de transporte público, representando el 45% de las mismas (254 tierras). En contraposición, se verifica que el 55% restante se encuentra localizada en áreas con regular cobertura (22%, 124 tierras) o sin cobertura (33%, 186 tierras), que corresponden a las zonas más alejadas del casco urbano y de las vías principales de acceso (Cuadro 3, Figura 5).

Cuadro 3. Síntesis atributos de las tierras vacantes en La Plata. Fuente: elaboración propia.

Atributo		Tierras vacantes	
		Cantidad	Superficie (ha)
1. Cobertura de servicios básicos			
Agua	Con cobertura	401	2053,8
	Sin cobertura	163	2139,8
Total		564	4193,6
Cloacas	Con cobertura	58	327,3
	Sin cobertura	506	3866,3
Total		564	4193,6
Energía eléctrica	Con cobertura	543	3303,3
	Sin cobertura	21	890,3
Total		564	4193,6

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
 DANIELA CORTIZO

2. Riesgo de inundación			
Ubicada fuera de planicie		373	2045,7
Ubicada sobre planicie		191	2174,9
Total		564	4193,6
3. Propiedad de la tierra			
Privada		532	3172,6
Fiscal		32	1021
Total		564	4193,6
4. Accesibilidad			
Cobertura de transporte público	Buena cobertura	254	1735,1
	Regular cobertura	124	887,8
	Sin cobertura	186	1570,7
Total		564	4193,6

A partir de la sumatoria de atributos se establecieron las prioridades de utilización (Figura 6, Cuadro 4). De este modo, las tierras vacantes de prioridad alta son las que obtuvieron de 7 a 10 puntos y corresponden al 9% del total (53 tierras); las tierras vacantes de prioridad media-alta son las que obtuvieron valores entre 5,5 y 6,5 puntos y corresponden al 21% (116 tierras); las de prioridad-media baja son las que tienen valores entre 4,5 y 5,5 y corresponden al 37% (207 tierras), y por último las de prioridad baja corresponden al 33% (188 tierras) y son las que obtuvieron valores menores a 4.

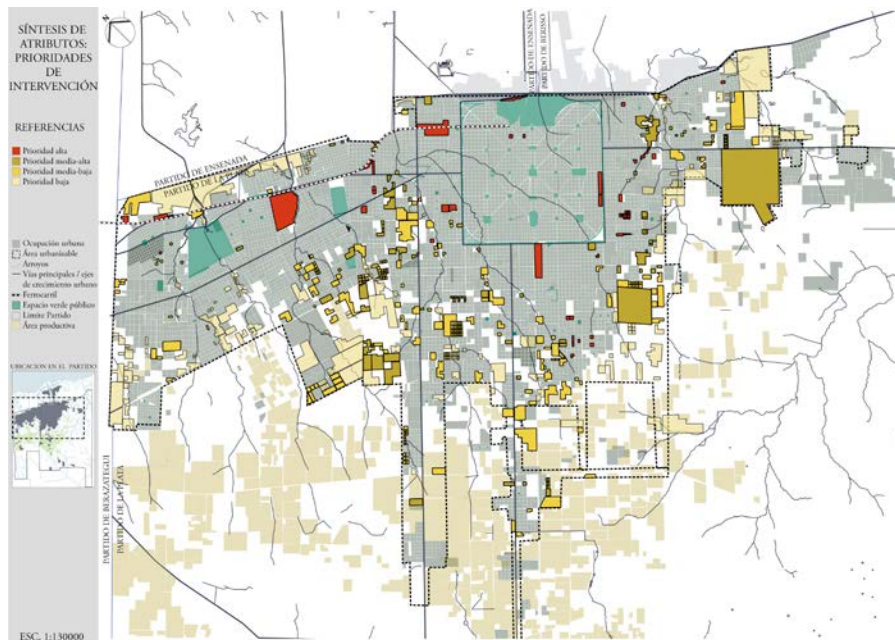


Figura 6. Prioridades de utilización. Fuente: elaboración propia.

Las tierras de prioridad alta y media-alta (el 30% del total) representan una oportunidad para el redireccionamiento de los procesos de crecimiento urbano, a partir de la aplicación de instrumentos de gestión por parte del Estado. Por sus características, se

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

constituyen como espacios prioritarios para la utilización, ya que su uso no implicaría un costo extra para el Estado. Estas tierras se localizan en el casco urbano y en las periferias más consolidadas, considerándose estratégicas ya que pueden transformar los entornos en donde están insertas sin la necesidad de que el Estado genere una gran inversión para la provisión de los servicios. Al localizarse en entornos más densos, mayor cantidad de habitantes están próximos a estos espacios, lo que hace que su uso futuro tenga un mayor potencial de transformación.

De este modo, la disponibilidad de tierras efectivamente urbanizables en La Plata representa casi un tercio del total. Pero es importante destacar que en general poseen elevado precio de suelo, debido a sus características y al lugar donde se localizan, y sus servicios disponibles, accesibilidad, cercanía al casco urbano lo que hace que no sean accesibles para todos los estratos sociales. Estos terrenos tendrían la capacidad de absorber gran cantidad de viviendas, como también de ser utilizados con otros usos que sean necesarios para el área, pero en muchos casos no se encuentran ofertados en el mercado. En este contexto, el Estado es el que debe orientar el crecimiento de la ciudad, e intervenir con mecanismos que apunten a incidir en el mercado.

Esta afirmación presupone un Estado que se orienta a mitigar las lógicas del mercado; sin embargo, en la práctica, esto no siempre ocurre. Más bien, en muchos casos es el propio Estado el que facilita las relaciones mercantiles y asume un papel de interdependencia (compleja y contradictoria) con el capital inmobiliario. En este sentido, en La Plata en particular, en el plano normativo-institucional, se produjo en la última década una creciente cesión del poder público local a los intereses del *lobby* inmobiliario, siendo la reforma del Código de Ordenamiento Urbano un proceso emblemático en este sentido. Se evidenciaron las restricciones estructurales en materia de política urbana municipal y provincial al momento de regular el mercado de suelo, movilizar suelo ocioso en área urbana y disponibilizar reservas de tierra pública (Del Río, 2016).

Las tierras pertenecientes a la prioridad baja y media-baja (el 60% restante) no se encuentran en condiciones de ser urbanizadas. Representan áreas con baja calidad de servicios y equipamientos públicos, y necesitan de grandes inversiones por parte del Estado. Se destacan por su ubicación marginal y su poca accesibilidad con respecto al resto del sistema urbano, encontrándose en situación de aislamiento o deficiente conexión con las distintas áreas de la ciudad.

Es importante destacar que estos terrenos vacantes se encuentran insertos dentro del área urbanizable, por lo que la normativa actual de usos de suelo permite que la población se asiente en estas zonas, generando interrogantes en relación a lo que la norma permite, en contraposición a las características que tienen estas áreas en función de las condiciones para su utilización en el corto y mediano plazo. En este marco, la ocupación de estas tierras sin previa urbanización implicaría un problema para la ciudad en su conjunto debido a los costos que representa la extensión de los servicios e infraestructura básica hacia estas áreas, en lugar de la ocupación de terrenos más aptos. Pero a su vez, al tratarse de terrenos con estas condiciones, sus precios son más bajos, lo cual los hace más accesibles para mayor cantidad de población.

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

Cuadro 4. Prioridades de utilización. Fuente: elaboración propia.

Prioridad		Tierras vacantes	
		Cantidad	Superficie (ha)
1	Alta	53	280,9
2	Media	2a Media-alta	116
		2b Media-baja	207
3	Baja	188	1972,8
	Total	564	4193,6

## Conclusiones

La metodología empleada en el presente trabajo permite realizar un reconocimiento de la diversidad de tierras vacantes existentes en una ciudad, y entender que conforman un sistema dentro de esta, haciendo posible pensar en su utilización de forma integrada, en contraposición a la idea de su uso en forma aislada. Para esto es necesario priorizar las tierras que posean mayores atributos en pos de contribuir a la sustentabilidad de la ciudad en su conjunto y al beneficio de todos sus habitantes.

De este modo, las prioridades de utilización permiten elaborar una síntesis de las variables analizadas, los atributos de las tierras. En términos cuanti-cualitativos, el establecimiento de estas prioridades tiene como ventaja la posibilidad de replicabilidad a otros casos de ciudades con una problemática similar, para la definición de tierras vacantes con prioridad de utilización alta, media o baja. Esta síntesis aporta a generar un conocimiento de base sobre la problemática de estudio para una futura toma de decisiones, como así también para la definición de prioridades –a partir de la pertenencia de cada tierra a una prioridad–.

En este marco, resulta necesario que los gobiernos locales cuenten con una base de datos de la totalidad de tierras vacantes presentes en la ciudad, que contenga la información de localización, cobertura de servicios, propiedad, entre otros atributos, para poder tener una visión general del fenómeno, y en base a eso planificar el crecimiento urbano. Para esto es necesario una articulada relación entre los distintos organismos del Estado que poseen esta información, junto con la decisión política de darle relevancia a la problemática del crecimiento urbano en general, y la tierra vacante en particular. En este sentido, es importante resaltar la profunda incidencia –en el caso de La Plata en particular– del sector inmobiliario en la política pública, lo que dificulta la gestión y planificación de procesos de expansión urbana que prioricen la sustentabilidad por sobre los intereses del capital privado.

La evidente complejidad de la cuestión de la vacancia del suelo requiere la participación y concertación entre diversos actores, donde se destaca el Estado, especialmente en el ámbito local. La utilización integral y articulada de las tierras vacantes (no ocupación, sino utilización), desde una visión de la ciudad en su conjunto, tiene grandes potencialidades de aportar a corregir los problemas derivados de la ciudad dispersa. En este sentido, es posible atenuar las discontinuidades, mejorar la falta o escasez de determinados equipamientos, crear espacios públicos con funciones ambientales, y disminuir las desigualdades sociales a partir de su utilización para favorecer a los sectores populares, posibilitando el acceso al suelo urbano de calidad. De acuerdo a la forma en

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

que se gestionen estos espacios, y fundamentalmente a la forma en que el Estado se vincule con el capital privado, es que podrían seguir intensificando estas problemáticas, o comenzar a mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

## BIBLIOGRAFÍA

- » Apaolaza, R.; Blanco, J.; Lerena, N.; López-Morales, E.; Lukas, M. y Rivera, M. (2016). Transporte, desigualdad social y capital espacial: análisis comparativo entre Buenos Aires y Santiago de Chile. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 56, 19-41.
- » Baer, L. y Carballo, F. (2016, agosto). La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el Derecho a la ciudad. Principios, fundamentos e instrumentos. *Café de las Ciudades*. Recuperado de <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/497/la-movilizacion-de-suelo-ocioso-como-accion-prioritaria-para-el-derecho-a-la-ciudad.html>
- » Carrión, D. (1999). La tierra vacante en Quito. Estrategias de “engorde” y ausencia de políticas de suelo. *International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities*. Río de Janeiro, Brasil.
- » Cebollada, A. y Avellaneda, P. (2008). Equidad social en movilidad: reflexiones en torno a los casos de Barcelona y Lima. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. XII, 270 (47). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-47.htm>
- » Clichevsky, N. (2002). *Tierra vacante en países latinoamericanos*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- » Clichevsky, N. (2007a). La tierra vacante en América Latina. En M. Smolka y L. Mullahy (Eds.), *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 274-277). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- » Clichevsky, N. (2007b). La tierra vacante “revisitada”. Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano*, 6(6), 195-220.
- » Cortizo, D. (2018). *Tierra vacante y expansión urbana. Aporte teórico metodológico para una futura intervención desde un enfoque sostenible. El caso del Partido de La Plata*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de La Plata.
- » Cortizo, D. (2020). *Tierra vacante: Estado y mercado en los procesos de crecimiento urbano. Estrategias para su gestión en el Partido de La Plata*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata.
- » Del Río, J.P. (2016). Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires. *Estudios Socioterritoriales*, 19, 135-151.
- » Fausto, A. (2005). Desarrollo Urbano Equitativo en las ciudades mexicanas. Consideraciones respecto a los terrenos intersticiales vacantes. El caso de Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). *Third Urban Research Symposium of the World Bank on “Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction”*, Brasilia, Brasil.
- » Fausto, A. y Rábago, J. (2001). ¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano? *Ciudades*, 49, 33-39.
- » Fernández, M. y Gifreu, J. (2016). *El uso temporal de los vacíos urbanos*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Metodología para el análisis de tierras vacantes...  
DANIELA CORTIZO

- » Frediani, J. (2014). Tierra vacante y desarrollo urbano en ciudades medias. Estrategias para su Recuperación e Integración Territorial en el Gran La Plata, Argentina. *VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Barcelona, España.*
- » Larangeira, A. (2004). *Tierra Vacante en las ciudades de América Latina: Desafíos y Oportunidades*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/tierra-vacante-en-las-ciudades-de-america-latina-full.pdf>
- » Mauttone, A. y Hernández, D. (2017). Encuesta de movilidad del Área Metropolitana de Montevideo. Principales resultados e indicadores. Intendencia de Montevideo, San Jose, Gobierno de Canelones, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Universidad de la Republica Uruguay, CAF Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1078/EncuestadeMovilidadMVD-documentocompleto-final.pdf>
- » OEA (1993). *Manual Sobre el Manejo de Peligros Naturales en la Planificación para el Desarrollo Regional Integrado*. Washington: Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales. Recuperado de <https://www.oas.org/usde/publications/Unit/oea65s/begin.htm>
- » Paolinelli, J.; Guevara, T.; Oglietti, G. y Nussbaum, M.A. (2017). *Lotes sin dueño. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano*. Viedma: UNRN.
- » Plataforma Arquitectura (2019, diciembre, 10). ¿Cómo crecieron las ciudades de Argentina en los últimos 30 años? *Plataforma Arquitectura*. Recuperado de <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/929915/como-crecieron-las-ciudades-de-argentina-en-los-ultimos-30-anos>
- » Tardin, R. (2010). *Espacio Libres. Sistema y Proyecto Territorial*. Buenos Aires: Nobuko.
- » Trigo, S. (2011). Los “vacíos Urbanos”. Causas de su existencia en el suelo urbano de la primera periferia de Madrid. *Revista Territorios en Formación, 01*, 61-78.
- » Uccellatore, M.; Delbón, G.; Krivocapich, G. y Hagedorn, T. (2015). *Financiamiento de infraestructura urbana. Criterios para un modelo de gestión público-privado*. Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior y Transporte, Presidencia de la Nación. Recuperado de [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM\\_07\\_v.2015\\_INFRAESTRUCTURA\\_URBANA\\_CMYK.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_07_v.2015_INFRAESTRUCTURA_URBANA_CMYK.pdf)
- » Urriza, G. (2011). La disponibilidad de Tierras Vacantes y la expansión urbana en Bahía Blanca. *Revista Huellas 15*, 198-220.

**Daniela Cortizo / [cortizodaniela@gmail.com](mailto:cortizodaniela@gmail.com)**

Arquitecta, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata (2014, FAU-UNLP), Magíster en Ciencias del Territorio (2018, FAU-UNLP) y Doctora en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (2020, FaHCE-UNLP). Becaria Posdoctoral CONICET en el Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC-CONICET-UNLP), en donde trabaja temas vinculados a la expansión urbana, la tierra vacante, la gestión del suelo y la planificación urbana. Coordinadora Académica de la Maestría en Ciencias del Territorio (FAU-UNLP).