

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

≡ Gestión del suelo vacante y desigualdades urbanas en el municipio de Moreno (Argentina): alcances y límites de la planificación local

 **Daniela Cortizo**
Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de La Plata
cortizodaniela@gmail.com
Orcid: 0000-0001-8953-3978

 **Valeria Irina Pérez**
IIPAC, CONICET, UNLP
perez.valeria56@gmail.com
Orcid: 0000-0002-6982-1726

 **Rocio Rodríguez Tarducci**
IIPAC, CONICET, UNLP
rociotarducci@gmail.com
Orcid: 0000-0003-4627-3736

 **Julieta Constanza Frediani**
IIPAC, CONICET, UNLP
julietafrediani@gmail.com
Orcid: 0000-0002-7238-1979

Doi: 10.36677/qret.v28i2.27538

Resumen: El suelo vacante constituye una problemática relevante en la agenda de los gobiernos locales, en tanto representa el principal soporte para el crecimiento urbano. En este sentido, adquiere un rol estratégico en la definición de políticas de suelo y en los procesos de planificación local, al estar atravesado por tensiones vinculadas a la tenencia y a las dinámicas de ocupación informal. El presente artículo analiza el suelo vacante, las políticas de suelo y su implementación efectiva en el municipio de Moreno (Provincia de Buenos Aires, Argentina), que desde el año 2000 cuenta con el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), organismo destinado a la planificación y gestión del territorio. La metodología consiste en el análisis de imágenes satelitales mediante fotolectura, la realización de una entrevista en profundidad a una integrante del IDUAR y el estudio de instrumentos normativos y ordenanzas municipales de gestión del suelo. El trabajo revela que, a pesar de la estructura institucional y del conjunto de instrumentos disponibles, el municipio enfrenta profundas desigualdades urbanas. Esta situación evidencia una tensión persistente entre la planificación formal y las dinámicas sociales, económicas y territoriales que configuran la ciudad.

Palabras clave: desigualdades urbanas, gobierno local, suelo vacante.

Recepción: 04 de febrero, 2026

Aceptación: 07 de abril, 2026



RESEARCH SCIENTIFIC ARTICLES

Vacant land management and urban inequalities in the municipality of Moreno (Argentina): scope and limitations of local planning

 **Daniela Cortizo**
Instituto de Investigaciones y Políticas del
Ambiente Construido, Consejo Nacional
de Investigaciones Científicas y Técnicas,
Universidad Nacional de La Plata
cortizodaniela@gmail.com
Orcid: 0000-0001-8953-3978

 **Valeria Irina Pérez**
IIPAC, CONICET, UNLP
perez.valeria56@gmail.com
Orcid: 0000-0002-6982-1726

 **Rocio Rodríguez Tarducci**
IIPAC, CONICET, UNLP
rociotarducci@gmail.com
Orcid: 0000-0003-4627-3736

 **Julieta Constanza Frediani**
IIPAC, CONICET, UNLP
julietafrediani@gmail.com
Orcid: 0000-0002-7238-1979

Doi: 10.36677/qret.v28i2.27538

Abstract: Vacant land is a significant issue on local government agendas, as it serves as the primary substrate for urban growth. Consequently, it plays a strategic role in defining land policies and local planning processes, often shaped by tensions related to land tenure and informal occupation dynamics. This article analyzes vacant land, land policies, and their effective implementation in the Municipality of Moreno (Province of Buenos Aires, Argentina). Since 2000, this municipality has operated the Institute of Urban, Environmental, and Regional Development (IDUAR), an agency dedicated to territorial planning and management. The methodology involves satellite imagery analysis through photo interpretation, an in-depth interview with an IDUAR representative, and the examination of regulatory instruments and municipal land management ordinances. The study reveals that, despite the institutional framework and the available tools, the municipality faces profound urban inequalities. This situation highlights a persistent tension between formal planning and the social, economic, and territorial dynamics that shape the city.

Keywords: Urban Inequalities, Local Government, Vacant Land.

Introducción

La expansión dispersa de las ciudades constituye una problemática central para los gobiernos locales. En las últimas décadas, las ciudades argentinas han experimentado un acelerado crecimiento de su superficie urbanizada, en su mayoría, desvinculada de la capacidad del Estado para garantizar el acceso equitativo al suelo urbano con servicios e infraestructura adecuados. Este patrón de crecimiento, asociado a diversas modalidades de expansión residencial —como los asentamientos populares, las urbanizaciones cerradas y los loteos abiertos desarrollados por fuera de los límites urbanos establecidos por la normativa— ha implicado la ocupación de suelo vacante sin infraestructura básica en las periferias urbanas, frecuentemente localizadas en zonas ambientalmente vulnerables. Asimismo, existe una presión vinculada a la toma de tierras por parte de los sectores más vulnerables de la población que tienen grandes dificultades de acceso al suelo formal. Paralelamente, mientras aumenta la presión sobre estas áreas, existe suelo localizado en áreas urbanas consolidadas con dotación de servicios e infraestructura que se encuentra vacío. En este contexto, el suelo vacante adquiere un papel estratégico en la formulación de políticas urbanas a escala local.

Es así como surgen interrogantes vinculadas a la actuación de los gobiernos locales frente a esta problemática: ¿qué instrumentos tienen disponibles los municipios para abordarla?, ¿qué políticas fueron efectivamente implementadas para gestionar el suelo vacante y controlar la expansión urbana?, ¿qué aprendizajes pueden extraerse de estas experiencias? El presente trabajo busca responder a estos cuestionamientos a partir del análisis de un caso de estudio en la Provincia de Buenos Aires, el Municipio de Moreno, el cual se configura como representativo ya que ha desempeñado un rol activo en la gestión del suelo desde la creación del Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), que se destaca por haber priorizado la política de suelo —en particular la gestión de tierras vacantes— sobre la política habitacional tradicional, especialmente en relación con los sectores de menores ingresos. El municipio, ubicado al oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), presenta una configuración urbana propia del proceso de conurbación metropolitana, con una fuerte presión habitacional.

A pesar de esta estructura institucional y del amplio abanico de instrumentos de gestión disponibles, la localidad enfrenta profundas problemáticas urbanas, entre ellas la toma de tierras, el crecimiento acelerado de barrios populares y elevados índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esta situación evidencia una tensión entre la planificación formal y las dinámicas sociales y económicas que configuran el territorio. A partir del análisis, se busca indagar en las razones por las cuales, aun con un organismo especializado y políticas de suelo relativamente consolidadas, persisten altos niveles de informalidad y desigualdad urbana.

En el primer apartado, correspondiente al marco teórico, se contextualiza la problemática en el ámbito argentino y se abordan los principales conceptos vinculados al objeto de estudio. A continuación, se detalla la metodología de trabajo, basada en: (1) la fotolectura de imágenes satelitales, (2) entrevistas a integrantes del IDUAR y (3) el análisis de instrumentos y ordenanzas relacionadas con la gestión del territorio. En el apartado de resultados se presenta, en primer lugar, una caracterización del caso de estudio —el municipio de Moreno—, y a partir de la información recabada se analiza el proceso de ocupación y dispersión urbana, y el suelo vacante disponible. Asimismo, se profundiza en la estructura del IDUAR y se examinan las principales políticas e instrumentos con los que cuenta el gobierno local para intervenir sobre la problemática. Finalmente, se desarrolla la discusión y se exponen las conclusiones derivadas del estudio.

Metodología

La problemática se aborda a partir de un estudio de caso centrado en el municipio de Moreno, de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, con el propósito de examinar las transformaciones recientes en su estructura urbana y las políticas locales orientadas a la gestión del territorio. El análisis se desarrolla a partir de tres instancias metodológicas complementarias: (1) la fotolectura de imágenes satelitales, que permite identificar patrones de ocupación, expansión y dispersión del tejido urbano así como el suelo vacante; (2) la realización de una entrevista en profundidad a una integrante del Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), llevada a cabo el 4 de junio de 2025, en la que se indagó acerca del funcionamiento institucional del organismo, las áreas que lo conforman, y los mecanismos de articulación tanto con otras dependencias municipales como con las áreas

de planeamiento urbano; y (3) el análisis de instrumentos normativos y ordenanzas municipales vinculadas a la gestión del suelo y el desarrollo urbano.

En la foto lectura de imágenes satelitales —obtenidas a través de la plataforma Google Earth—, se identificaron las grandes áreas construidas y no del municipio, para desarrollar la cartografía. Posteriormente, dentro de las áreas no construidas, se seleccionaron siete tierras vacantes, de acuerdo con la clasificación realizada en el marco teórico: dos intraurbanas, tres periféricas y dos adyacentes. Asimismo, se incorporó el relevamiento de información pública disponible en los sitios web oficiales del municipio, como en artículos periodísticos que dan cuenta de la problemática de estudio. Esta triangulación de fuentes permitió construir una mirada integral sobre la dinámica de expansión urbana y las capacidades institucionales locales para orientar dicho proceso.

Marco teórico

Desigualdades urbanas y suelo vacante

Las desigualdades urbanas no solo se expresan en términos de ingreso o patrimonio, sino también en la posibilidad diferencial de acceder a la ciudad. En América Latina —la región más urbanizada y desigual del mundo (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2024)— las brechas sociales se manifiestan en el espacio a través de las condiciones de la vivienda, la localización residencial, la disponibilidad de infraestructura y servicios básicos, así como del acceso al espacio público y a oportunidades educativas, laborales y recreativas. El espacio urbano no sólo refleja estas desigualdades, sino que también contribuye a su reproducción y profundización (Segura, 2012; 2014).

Se trata de un fenómeno multidimensional que excede los aspectos de la localización residencial: intervienen las posibilidades efectivas de movilidad cotidiana, las distancias necesarias para acceder a bienes y oportunidades, los tiempos de desplazamiento y las barreras simbólicas vinculadas a estigmas territoriales (Segura, 2012; Jirón *et al.*, 2010 como se citó en Segura, 2014). De este modo, la forma en que se estructura la ciudad genera condiciones desiguales de acceso a servicios esenciales —educación, salud, transporte, seguridad— que afectan de manera diferencial a los distintos grupos sociales.

En Argentina, la población se concentra mayoritariamente en áreas urbanas: más del 92 % de la población vive en ciudades o aglomeraciones

urbanas, según los últimos datos censales (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 2022). Esto se debe principalmente a la concentración de actividades económicas, servicios e infraestructura en centros urbanos. De este modo, el país presenta un elevado grado de urbanización en comparación con otros países de la región y del mundo. Las dinámicas recientes muestran que la expansión de las áreas urbanas ha sido considerablemente mayor que el incremento poblacional, lo que ha generado una tendencia sostenida a la disminución de la densidad. Este patrón pone de manifiesto un modelo de crecimiento urbano extensivo, basado en la expansión de la mancha urbana más que en la concentración de habitantes. A su vez, se reconoce la existencia de una gran cantidad de suelo vacante al interior de las ciudades, ya que en promedio representan el 23 % de las áreas urbanas (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC], 2018).

En particular, la Provincia de Buenos Aires es la más poblada del país, concentrando una parte muy significativa de la población total —38 % según el último censo nacional [INDEC, 2022], en donde más del 97 % vive en áreas urbanas—. Entre 1991 y 2010, numerosas ciudades de la provincia registraron un crecimiento acelerado de su superficie urbanizada, acompañado por un aumento del consumo de suelo por habitante (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018). Esta tendencia se mantiene en etapas más recientes; de acuerdo con la fundación Tejido Urbano (2025), la Región Metropolitana de Buenos Aires presentaba en 2018 una superficie urbanizada de 2.843 km², la cual se incrementó hasta alcanzar los 2.934 km² (293.408 has) en 2024. El análisis territorial identifica a La Plata, Pilar, Escobar y La Matanza como las jurisdicciones con mayor expansión en dicho periodo, sumando en conjunto 28.7 km² de nueva superficie urbana, a un ritmo cercano a los 5 km² anuales, lo que representa aproximadamente un tercio del crecimiento total del área metropolitana. Estos procesos impactan significativamente sobre la estructura urbana, la equidad en el acceso al hábitat y la ineficiencia en el uso del suelo y la infraestructura.

El suelo vacante constituye una problemática relevante en la agenda de los gobiernos locales, ya que son los espacios en donde las ciudades pueden crecer, y de este modo, adquieren un rol significativo en la definición de políticas de suelo (Frediani, 2016). Se entiende por suelo vacante a la tierra que permanece no utilizada (sin uso), o subutilizada, con límites precisos, que puede encontrarse desocupada (vacía) o con alguna edificación abandonada, pudiendo ser de propiedad privada o fiscal (Clichevsky, 2007;

Cortizo, 2020). De acuerdo con su localización, es posible diferenciar tres tipos:

- **Intraurbanas:** localizadas en las áreas consolidadas de la ciudad, con dotación de servicios y equipamientos, las cuales se consideran estratégicas.
- **Periféricas:** ubicadas en los bordes de las ciudades, en transición con las áreas rurales.
- **Adyacentes a las áreas urbanas:** situadas en zonas rurales cercanas a lo urbano (Cortizo y Frediani, 2024).

Esta tipología permite leer espacialmente la dinámica de expansión urbana dispersa, ya que mientras existen tierras vacantes intraurbanas no utilizadas, el crecimiento se produce en bordes o áreas rurales adyacentes. Esto pone en evidencia un patrón extensivo, fragmentado y poco eficiente, con implicancias en infraestructura, gestión y equidad territorial. Asimismo, se reconoce que cada tipo de tierra vacante requiere instrumentos de gestión diferenciados. En las áreas intraurbanas predominan las políticas de movilización de suelo —tales como los incentivos fiscales, el impuesto inmobiliario progresivo, o la declaración de edificación obligatoria— orientados a promover su uso. En cambio, en las áreas periféricas se requiere de estrategias de planificación del crecimiento y provisión de infraestructura. Por su parte, las áreas adyacentes rurales implican decisiones de expansión del ejido, rezonificaciones y articulaciones público-privadas. En este marco, instrumentos transversales como la captación de plusvalías urbanas puede aplicarse en las tres tipologías, permitiendo la generación de recursos para un fondo de desarrollo urbano municipal. Este puede destinarse al financiamiento de obras de infraestructura de transporte y servicios, equipamientos, producción de vivienda, generación y mejora de espacios públicos, integración socio-urbana y promoción del alquiler social.

Los municipios que poseen extensiones de tierra sin uso expanden sus áreas urbanas sobre suelo vacante periférico; al mismo tiempo poseen terrenos intersticiales vacantes localizados en la ciudad consolidada, con buena dotación de infraestructura, servicios y equipamientos (Cortizo y Frediani, 2024). Se configuran así procesos de expansión urbana dispersa, que se caracterizan por grandes espacios intersticiales vacantes y extensión de los límites urbanos (Frediani, 2010). Este modelo genera una carga significativa para el sector público, ya que exige mayores inversiones en infraestructura, equipamiento, transporte y servicios para acompañar el

desarrollo de las nuevas urbanizaciones. De este modo, se extienden los límites de las ciudades, tanto desde los aspectos formales —la ampliación de las áreas urbanizables desde los códigos de ordenamiento urbano— como así también desde los casos concretos de generación de nuevos barrios por fuera de estos límites (Cortizo *et al.*, 2021).

Desde esta perspectiva, los municipios enfrentan diversas configuraciones de suelo vacante, que difieren principalmente según tres dimensiones: 1) la disponibilidad relativa —escasa o abundante—, 2) la ubicación territorial —ya sea dentro del tejido urbano consolidado, en los bordes de la ciudad o en áreas rurales— y 3) las condiciones cualitativas —vinculadas a la provisión de servicios, las características ambientales y otros factores—. Estos atributos inciden directamente en la valorización del suelo.

Asimismo, cabe señalar que la delimitación de las áreas urbanas se encuentra asociada a los distintos mecanismos a través de los cuales la población accede al suelo urbano. Estos mecanismos están definidos por los precios de la tierra, por el régimen legal de propiedad y por las normas y políticas que el Estado implementa para regular el funcionamiento del mercado de tierras (Pérez *et al.*, 2021). En este contexto, y considerando que el capital privado que concibe al suelo como un recurso orientado a la generación de rentabilidad ocupa actualmente un lugar central en los procesos de transformación urbana, las políticas públicas de suelo promovidas por el Estado deberían orientarse a favorecer mayores niveles de equidad e integración social.

En este marco, la distribución desigual del acceso al suelo y a la vivienda constituye una de las expresiones más visibles de las desigualdades urbanas. Si bien los precios del suelo y el nivel de ingresos de los hogares son factores decisivos, la política urbano-habitacional resulta fundamental para contrarrestar estas barreras económicas. Esto puede lograrse tanto mediante políticas de oferta de vivienda social o de provisión de suelo urbano servido, como a través de instrumentos regulatorios y fiscales orientados a intervenir sobre el precio del suelo, los estándares de urbanización y las condiciones de producción del hábitat (Bourdieu, 2003; Cravino, 2022).

En este sentido, la existencia de grandes extensiones de suelo vacante —especialmente intraurbano y con alta dotación de infraestructura— adquiere una relevancia central. La permanencia de estos vacíos en áreas consolidadas, junto con la expansión de nuevos desarrollos en zonas periféricas con menor accesibilidad y provisión de servicios, contribuye a la configuración de ciudades más fragmentadas, ineficientes y socialmente

desiguales. Por lo tanto, la gestión del suelo vacante no sólo tiene implicancias territoriales y urbanísticas, sino también profundas consecuencias en términos de equidad urbana. Su incorporación a políticas de planificación y regulación del mercado de suelo puede convertirse en una herramienta estratégica para promover mayor integración socioespacial y reducir las desigualdades estructurales presentes en la ciudad.

En particular, Buenos Aires es una de las pocas provincias en Argentina que posee leyes en relación con el ordenamiento urbano (Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial 8912) y el hábitat (Ley de Acceso Justo al hábitat 14449). No obstante, las políticas orientadas al control del crecimiento urbano no siempre han sido aplicadas de manera integral. En términos generales, si bien las normativas manifestaron la intención de limitar la expansión, su implementación presentó importantes dificultades y contradicciones, derivadas principalmente de la adopción de políticas sectoriales desarticuladas. Estas políticas se encuentran en relación con tierra y vivienda, canalización de demandas de urbanizaciones cerradas para sectores medios y altos, infraestructuras viales jerarquizadas y pavimentos suburbanos que, con la mejora de la accesibilidad, favorecieron el crecimiento en áreas no previstas (Rocca *et al.*, 2013; Cortizo y Frediani, 2024). Frente a este escenario, los gobiernos locales desempeñan un rol central en la definición de políticas de suelo, las cuales deberían diseñarse en función de las problemáticas concretas que se manifiestan en cada municipio.

Resultados

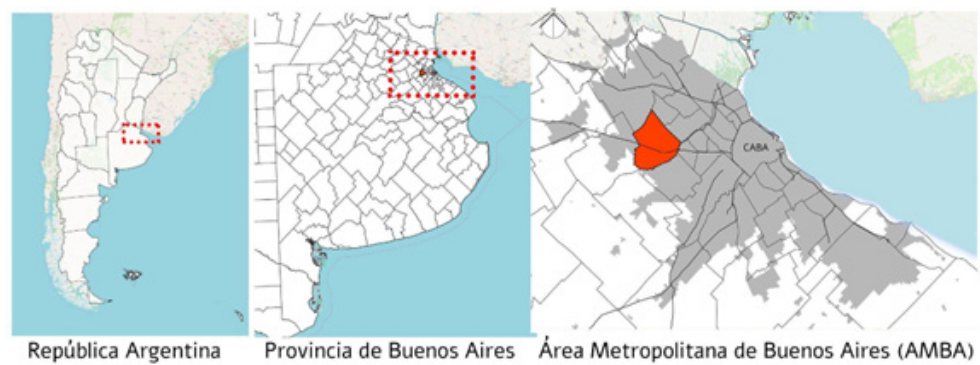
Caracterización general del Municipio de Moreno. Proceso de configuración territorial

El Partido de Moreno se encuentra ubicado a 37 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y forma parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (cuadro 1). Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2022), cuenta con una población de 576,632 habitantes y 192,037 viviendas particulares. Está asentado sobre la cuenca hidrográfica del río Reconquista, uno de los principales cursos de agua del AMBA, lo que constituye un rasgo físico-ambiental de relevancia para su planificación territorial. La configuración urbana actual del partido responde a los patrones típicos del proceso de expansión y conurbación del AMBA, caracterizados

por una urbanización discontinua, fragmentada y en constante crecimiento hacia las áreas periféricas.

El partido tiene una superficie de 186 km²; en relación con la dotación de servicios básicos, de los 181,244 hogares en viviendas particulares que hay en el municipio (INDEC, 2022), solo el 35.9 % tiene acceso al agua de red pública, el 31.8 % posee desagüe a red pública y el 30.9 % dispone de gas de red pública. En cuanto a la tenencia, el 74.1 % cuenta con vivienda propia (Dirección Provincial de Estadística, 2025).

Cuadro 1. Localización Municipio de Moreno



Fuente: Elaboración propia (2025).

Durante las primeras décadas del siglo xx, el partido presentaba un marcado perfil rural que abastecía de productos agropecuarios a la Ciudad de Buenos Aires. Las condiciones del suelo permitieron el desarrollo de un importante espacio rural, sustentando una economía basada en actividades agrícolas y ganaderas. A partir de 1860, y hasta la década de 1930, el trazado del ex Ferrocarril Domingo Faustino Sarmiento desempeñó un rol central en la estructuración urbana del partido; la estación Moreno constituyó el núcleo inicial de urbanización, a partir del cual se consolidó la ocupación del territorio y el surgimiento de las seis localidades que lo integran: Moreno, Trujuy, Cuartel V, Francisco Álvarez, Paso del Rey y La Reja (Ríos y Seimandi, 2014; Gambino, 2014).

Desde la década de 1940, Moreno experimentó un rápido proceso de urbanización, en el marco del crecimiento del AMBA. Este fenómeno se basó en el fraccionamiento extensivo de suelo económico, sin exigencias de infraestructura, lo que generó loteos dispersos y discontinuos. La mayor incorporación de tierra urbana se registró en los años 50 —aunque gran

parte de estos loteos aún permanecen vacantes— con lo cual se trató de una especulación que se hizo esperando que hubiera demanda de suelo y subieran los precios, pero esto no sucedió (Gambino, 2014).

Entre 1960 y 1980, el aumento de la población —vinculado a la migración interna atraída por la expansión industrial— incrementó la demanda habitacional. Esto dio lugar a dos dinámicas urbanas principales (Ríos y Seimandi, 2014): 1) loteos populares impulsados por privados que resultaron en urbanizaciones fragmentadas sin servicios básicos, y 2) desarrollos habitacionales planificados con infraestructura y equipamiento, como Las Catonas (FONAVI, 1978), Cascallares (2005), La Perla (2006) y Villanueva (de 2006 a la actualidad), localizados en grandes vacíos urbanos, aprovechando las infraestructuras existentes y mejorando su integración respecto al conjunto urbano.

Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) (Argentina. gob.ar, 2022), en Moreno existen 127 barrios populares en la actualidad, constituyéndose como uno de los tres municipios de la Provincia de Buenos Aires con mayor cantidad.

Con la sanción en el año 1977 del Decreto-Ley Provincial N.º 8.912, se restringió la producción de suelo urbano al establecer nuevas exigencias, lo que encareció el acceso al suelo formal para los sectores populares. Esto impulsó formas informales de acceso a la tierra: loteos clandestinos y ocupaciones de terrenos fiscales y privados. Las políticas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires también desplazaron población hacia la periferia, siendo Moreno uno de los principales destinos con ocupaciones en áreas inundables y sin servicios (Clichevsky *et al.*, 1990; Gambino, 2014).

Durante la década de 1990, se desarrolló un nuevo modelo de urbanización: barrios cerrados y urbanizaciones privadas, de baja densidad, pero alta rentabilidad, favorecidos por la construcción de la Autopista del Oeste. Estas nuevas tipologías residenciales, junto con grandes superficies comerciales, intensificaron la presión inmobiliaria y profundizaron la fragmentación urbana y social (Micieli, 2003; Gambino, 2014). Ante el déficit habitacional y la existencia de tierra ociosa, el municipio sancionó en 1986 la Ordenanza N.º 1.580, que permitía regularizar la ocupación informal de tierras fiscales mediante la venta a sus ocupantes, en condiciones accesibles. En 1990, se aprobó el Código de Zonificación, que divide el territorio en Áreas Urbana, Complementaria y Rural, estableciendo usos permitidos y parámetros urbanísticos (FOS, FOT, densidad máxima, etc.) (Gambino, 2014). En 1994, se creó el Fondo municipal para la tierra y la vivienda de interés social (Ordenanza

3837/94), destinado a atender la problemática de la tierra urbana y rural en lo referente a infraestructura y los déficits de vivienda social. En la ordenanza se establecen los aportes que conformarán el fondo y las condiciones para los adjudicatarios.

Moreno y el IDUAR

Si bien históricamente el Municipio de Moreno otorgó importancia a la planificación territorial, fue hacia fines de la década de 1990 cuando comenzó a evidenciarse la necesidad de contar con herramientas específicas para abordar los complejos procesos económicos, sociales, políticos y urbanos que afectaban al distrito. Esta situación, sumada a un contexto de fuerte especulación inmobiliaria heredado del periodo 1940-1970 en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), motivó al gobierno municipal a intervenir activamente en el mercado local de tierras (Ríos y Seimandi, 2014).

En este marco, en el año 2000 se creó el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), mediante la Ordenanza N.º 553/00. Este organismo descentralizado fue concebido como una herramienta de fortalecimiento institucional para gestionar el territorio de manera integral. El instituto tiene como objetivo “diseñar e implementar políticas de suelo urbano, administrando la tierra de dominio privado municipal con fines sociales, para su aplicación en diversos planes y proyectos” (Municipio de Moreno, s. f.). Además de su función operativa, el IDUAR se planteó como respuesta a una nueva relación estado-sociedad, con el objetivo de fomentar la participación social y la integración territorial, promoviendo una planificación urbana que contribuya a mejorar la calidad ambiental y la equidad en el acceso al suelo urbano (Ríos y Seimandi, 2014; Gambino, 2014).

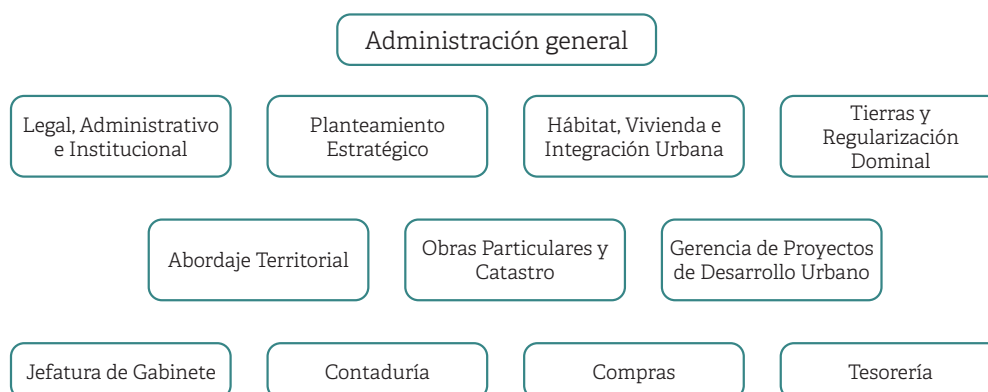
En relación con la estructura interna, el IDUAR cuenta con once áreas (cuadro 2): Legal, administrativo e institucional; Planeamiento estratégico, hábitat, vivienda e integración urbana; Tierras y regulación dominial; Abordaje territorial; Obras particulares y catastro; Gerencia de proyectos de desarrollo urbano; Jefatura de Gabinete; Contaduría, Compras y Tesorería, todas por bajo de una administración general (Municipio de Moreno, s.f.). Al interior de las distintas áreas trabaja un equipo interdisciplinario de aproximadamente 60 personas, entre los que se encuentran sociólogos, arquitectos, economistas, contadores y trabajadores sociales (Comunicación personal, julio 2025).

Entre las áreas mencionadas, se destacan aquellas vinculadas directamente con la problemática de estudio. Por un lado, el área dedicada a

la vacancia del suelo, encargada de identificar tierras disponibles para la acción estatal —ya sea para relocalizaciones, proyectos urbanos u otras intervenciones—. Por otro, el área de análisis territorial, creada en 2022 con el objetivo de reunir, sistematizar y actualizar la información geoespacial del municipio. Esta área buscaba desarrollar un visor interno que integrara datos sobre tierras vacantes y diversas capas territoriales, dado que el visor web municipal existente presentaba información desactualizada. Asimismo, se encuentra el área de proyectos, estrechamente vinculada a la de suelo vacante. Hasta hace algunos años, esta articulaba principalmente programas nacionales orientados a obras e intervenciones urbanas —en materia de áreas verdes, gestión de residuos y ambiente—, pero actualmente se encuentra inactiva debido a la discontinuación de financiamiento nacional. En conjunto, estas iniciativas expresan un intento de institucionalización del conocimiento territorial como insumo para la gestión. Sin embargo, dicho proceso se ve atravesado por fuertes limitaciones técnicas y presupuestarias, que dificultan la consolidación y actualización sistemática de la información disponible (Comunicación personal, julio 2025).

Otra de las áreas a destacar en la Gerencia de proyectos de desarrollo urbano, que tiene por objetivo agilizar y transparentar los procedimientos administrativos para las inversiones de mediana y gran escala en el municipio, a partir de la implementación de un sistema de gestión transversal que articula con cada área municipal, simplificando trámites, a fin de fomentar la inversión y acompañar la instalación de empresas y emprendimientos que generen empleo y fortalezcan el desarrollo local (Municipio de Moreno, s.f.). Uno de los proyectos impulsados por la gerencia se denomina “Distrito Ecológico Roggero”. El predio, localizado al suroeste del municipio, integra 1,750 has, de las cuales 550 son área natural protegida y 1,200 son destinadas a desarrollos urbanísticos.

Cuadro 2. Organigrama IDUAR



Fuente: Elaboración propia en base a Página Oficial del Municipio - IDUAR.

La política impulsada por el instituto se estructuró bajo el concepto de “Ciclo de la Tierra”:

un proceso que incluye la incorporación de suelo al patrimonio municipal mediante instrumentos legales como la donación de tierras (Ley N.º 11.622), la declaración de vacancia por abandono calificado, los convenios de compensación de deuda por tierra, y la adquisición en subasta, entre otros (Gambino, 2014).

A fin de aplicar estas políticas, entre los años 2000 y 2007, se sancionaron una serie de ordenanzas estrechamente vinculadas a la gestión del suelo vacante (Observatorio de Valores del Suelo, 2025). En relación con esto, es importante mencionar que en Moreno la vacancia del suelo se vincula directamente con las ocupaciones informales, especialmente durante la pandemia (Infobae, 2020; La Uni Radio, 2020). Se puede mencionar como ejemplo el caso del barrio La Laguna (zona de Las Catonas), una localidad con altísima vulnerabilidad, basural, inundaciones, tierras en litigio que impiden intervenciones directas. En este sentido, gran parte de las tierras vacantes presentan conflictos de tenencia (privadas abandonadas, ocupaciones recientes, juicios) (Comunicación personal, julio 2025). Esta situación visualiza que la vacancia no equivale a disponibilidad efectiva de ese suelo, sino que está atravesada por conflictos de propiedad, informalidad y vulnerabilidad.

En cuando a los instrumentos vinculados a la gestión del suelo vacante, pueden clasificarse en cuatro tipos: 1) Instrumentos de identificación y

regulación de suelo vacante; 2) Instrumentos de incorporación de suelo al patrimonio público; 3) Instrumentos de disposición y comercialización del suelo público; e 4) Instrumentos de gestión territorial con fines sociales y urbanos (Cuadro 3).

1. Instrumentos de identificación y regulación del suelo vacante

Son aquellos orientados a reconocer, registrar y regularizar la situación de los inmuebles vacantes o abandonados, estableciendo criterios administrativos y jurídicos para su gestión.

- **Ordenanza 939/01 - Declaración de vacancia de inmuebles:** declara interés público la promoción de acciones judiciales por abandono calificado y fija parámetros para determinar el estado de vacancia. Se define como vacantes a los “inmuebles ociosos, en estado de abandono, parcelamientos producto de la especulación inmobiliaria y la falta de normativa, y hoy improductivos, sobre los que recaen cuantiosas deudas fiscales tanto Municipales como Provinciales” (Ord. 939/01). La ordenanza impulsa tanto las actuaciones administrativas orientadas a la verificación de la vacancia como los procedimientos judiciales destinados a declarar el abandono de inmuebles. Asimismo, el texto normativo establece los criterios para identificar el estado de abandono y define el procedimiento correspondiente para su declaración (Arts. 1 y 2, Ord. 939/01).
- **Decreto 1114/07 - Comité Calificador de inmuebles vacantes:** complementa el régimen anterior mediante la creación de un órgano de evaluación y clasificación de los inmuebles vacantes.
- **Creación del Registro Único de Tierras:** se trata de un “repositorio” que busca sistematizar la información sobre tierras disponibles para su recuperación, mantenimiento y destino a usos públicos o sociales. El registro busca identificar las tierras disponibles, sus características y conflictos.

2. Instrumentos de incorporación de suelo al patrimonio público

Se trata de mecanismos mediante los cuales el Estado recupera o amplía la disponibilidad de suelo, ya sea por transferencia, donación o ingreso administrativo.

- **Decreto 1426/01 - Ingreso de tierras al erario municipal:** establece el régimen para incorporar tierras al patrimonio público, otorgando al IDUAR facultades de gestión.
- **Decretos 309/01 y 986/03 - Donación de inmuebles con fines sociales:** regulan la recepción de inmuebles donados destinados a acciones de solidaridad o interés público.

3. Instrumentos de disposición y comercialización del suelo público

Incluyen las normas que regulan la venta, adjudicación o comercialización de inmuebles municipales o de programas específicos.

- **Ordenanza 1104/02 - Comercialización de inmuebles municipales:** autoriza la venta de inmuebles de propiedad del municipio.
- **Decretos 1809/01 y 1810/01 - Programas PRO-TEJER 1 y 2:** regulan la venta directa de lotes con viviendas ocupadas por grupos familiares estables, en el marco del Programa de Consolidación del Tejido Urbano y Vivienda Social. El IDUAR interviene en la evaluación y gestión de las adjudicaciones.

4. Instrumentos de gestión territorial con fines sociales y urbanos

Son aquellos que orientan el uso del suelo recuperado o disponible hacia fines de interés público —como espacios verdes, equipamiento comunitario o vivienda social—.

- **Registro Único de Tierras:** además de su rol registral, persigue objetivos de planificación urbana y social, contribuyendo a la recuperación y reutilización del suelo vacante.
- **Monitoreo Urbano Inmobiliario:** tiene por objetivo “gestionar el avance de las urbanizaciones sobre las tierras vacantes de reserva urbana, se impulsa desde el instituto una política de control y monitoreo de oferta de inmuebles y loteos” (Municipio de Moreno, s.f.). Busca abordar la comercialización fraudulenta de loteos abiertos y cerrados mediante la incorporación de herramientas digitales y la aplicación de un protocolo de intervención territorial. Para tal fin, en la página web oficial del municipio, se publica un listado de loteos aprobados y en trámite, con información del nombre del loteo, el estado, la localidad y un mapa con su localización.

Cuadro 3. Síntesis de instrumentos de gestión de suelo vacante - Municipio de Moreno

Categoría	Objetivo	Instrumentos
Identificación y regulación del suelo vacante	Reconocer y calificar los inmuebles vacantes	Ord. 939/01; Dec. 1114/07; Registro Único de Tierras
Incorporación al patrimonio público	Incorporar tierras al erario municipal o por donación	Dec. 1426/01; Dec. 309/01; Dec. 986/03
Disposición y comercialización	Regular la venta o adjudicación de suelo público	Ord. 1104/02; Dec. 1809/01; Dec. 1810/01
Gestión territorial y social	Reutilizar suelo con fines de interés social o urbano, gestionar el avance de la urbanización	Registro Único de Tierras; programas PRO-TEJER, Monitoreo Urbano Inmobiliario

Fuente: Elaboración propia

Cabe mencionar que, además de los instrumentos municipales antes mencionados, existe una gran cantidad de instrumentos para intervenir sobre el suelo vacante y la gestión del suelo disponibles en la Ley de Acceso Justo al Habitar (sancionada en el año 2012), tales como el parcelamiento y edificación obligatoria o la participación municipal en la valorización inmobiliaria.

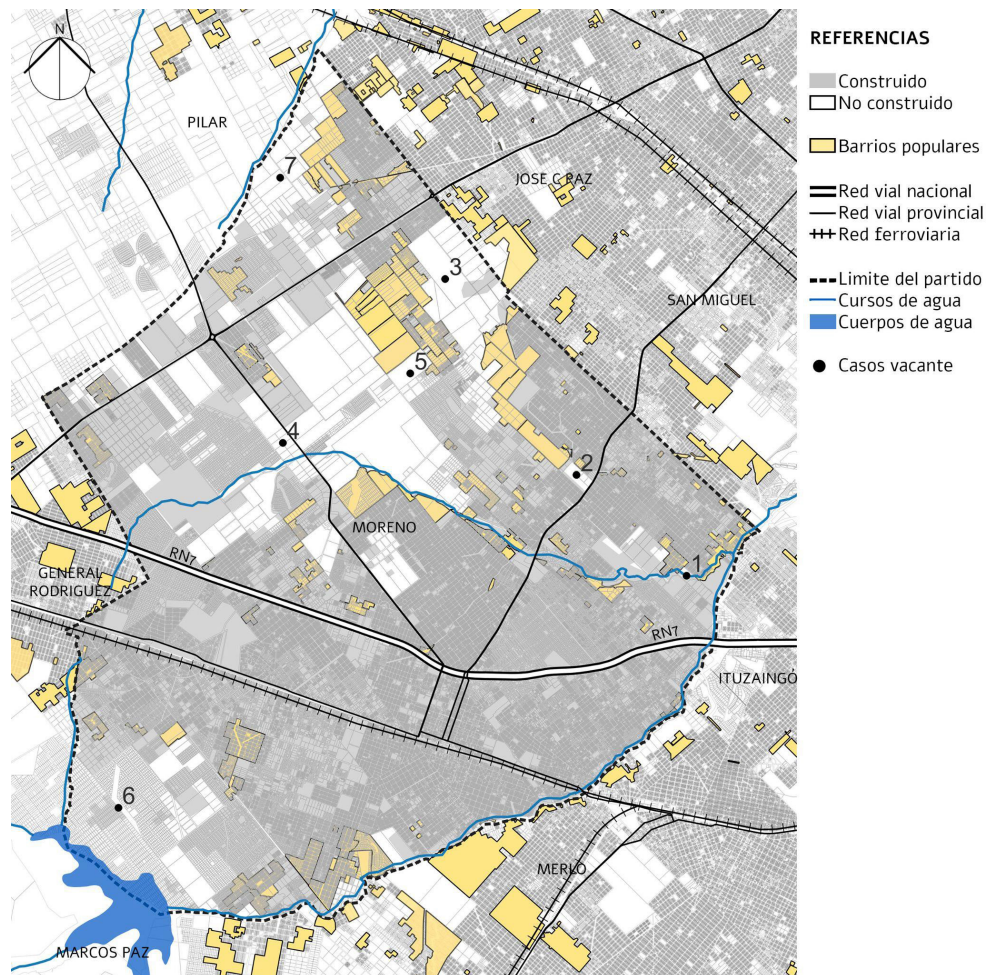
Una de las principales problemáticas identificadas en el municipio eran las ocupaciones y tomas de tierra, que se producían de forma altamente dinámica, muchas veces “de un día para el otro”. En esos casos, el municipio contaba con equipos territoriales que realizaban relevamientos *in situ* para registrar la situación y dimensionar la magnitud del conflicto. En este marco, el repositorio de tierras vacantes funcionaba como un insumo clave: permitía identificar posibles alternativas de relocalización para las familias involucradas, una práctica que con frecuencia constituía la principal respuesta estatal ante estos episodios (Comunicación personal, julio 2025).

A pesar de la disponibilidad de instrumentos para la gestión del suelo, actualmente existen limitaciones institucionales y técnicas del instituto, entre las que se puede mencionar la falta de articulación con otras áreas municipales (ambiente, planeamiento) y niveles de gobierno (provincia, nación, COMIREC), así como la fluctuación del financiamiento para el instituto, que en muchos momentos es bajo, dependiendo de los gobiernos de turno y el apoyo económico a determinados programas. Asimismo, se presentan

dificultades para montar y mantener un visor público o compartir datos geoespaciales. Vinculado a la articulación entre el instituto y el municipio, en determinadas cuestiones los roles son poco claros y existen problemas de coordinación interna. “Para mí no alcanza, hay muchas cosas hechas a pulmón, con pocos recursos, muy bajo financiamiento. Se termina optando por lo que podés hacer, que sirve para lo inmediato”. (Comunicación personal, julio 2025). Estas cuestiones ponen en evidencia los límites de la planificación local, en relación con las capacidades técnicas y financieras restringidas, la baja coordinación interinstitucional, y las discontinuidades de gestión.

Suelo vacante en Moreno

A continuación, se presentan algunos casos de suelo vacante en el municipio de Moreno, organizados según las tres categorías definidas en el marco teórico. En términos generales, en el municipio se observa muy baja disponibilidad de suelo vacante intraurbano, mientras que predominan las superficies vacantes periféricas y adyacentes al área urbana consolidada (cuadro 4). Como se argumentó previamente, la existencia de suelo no construido en zonas urbanizadas suele ser objeto de tensión, ya sea por conflictos de uso, disputas por la propiedad o por la presión del mercado inmobiliario.

Cuadro 4. Ocupación del suelo. Municipio de Moreno

Fuente: Elaboración propia con base en Apaolaza y Venturini (2025) y GeoARBA (s. f.)

- **Suelo vacante intraurbano (casos 1 y 2):** en el cuadro 5 se presentan dos casos de suelo vacante localizados al interior del tejido urbano consolidado. Estos lotes, aunque de superficie acotada, adquieren relevancia debido a su localización estratégica y a la escasez general de vacantes con estas características dentro del municipio. Su persistencia como espacios no construidos evidencia tanto limitaciones en la capacidad de gestión municipal como tensiones vinculadas a conflictos dominiales, expectativas de valorización o falta de inversión privada.

Cuadro 5. Casos 1 y 2. Ejemplos de suelo vacante intraurbano. Municipio de Moreno



Caso 1



Caso 2

Fuente: imagen satelital de Google Earth, 2025.

En casos de suelo vacante intraurbano, pueden considerarse instrumentos como la declaración de edificación obligatoria, cuya aplicación ha sido ensayada en ciudades latinoamericanas como Bogotá y São Paulo. En ambos casos, su implementación puede calificarse como parcialmente exitosa: por un lado, lograron movilizar suelo ocioso e inducir a los propietarios a desarrollar o utilizar sus predios. Como señala Torres Garzón (2022), el éxito de estos instrumentos no radica únicamente en su aplicación formal o en la imposición de sanciones, sino en su capacidad efectiva para promover el uso del suelo en función del interés general.

En este sentido, ejemplos como el desarrollo de 186,37 has en 109 predios en Bogotá y la activación de 392 inmuebles en São Paulo evidencian avances concretos en el cumplimiento de la función social de la propiedad. No obstante, estos resultados no alcanzaron todo su potencial, debido a diversas limitaciones, vinculadas a normas poco específicas o ambigüedades que dificultan la aplicación del instrumento (como en el caso de Bogotá). Asimismo, la capacidad institucional resulta determinante: la existencia de un organismo específico en São Paulo favoreció el seguimiento y control, en contraste con una gestión más fragmentada en Bogotá. También, se presentan dificultades en la implementación en ambos casos, vinculadas a deficiencias en la información, trabas administrativas, problemas de identificación de predios y factores externos como la resistencia de los propietarios o las condiciones del mercado.

Por tanto, la evidencia sugiere que, si bien estos instrumentos poseen un alto potencial para utilizar suelo vacante, mitigar la especulación y pro-

mover un uso más equitativo del suelo, su efectividad depende menos de su diseño teórico que de las condiciones concretas de su implementación, particularmente de la voluntad política, la solidez normativa, la capacidad institucional y la calidad de la información disponible.

- **Suelo vacante periférico (casos 3, 4 y 5):** uno de los casos paradigmáticos de suelo vacante periférico es la Base Aérea de Cuartel V (caso 3), ubicada en el sector norte del municipio (imagen superior, cuadro 6). Cuartel V es una de las áreas de mayor crecimiento demográfico del distrito, con presencia significativa de barrios inscriptos en el RENABAP y un notable desarrollo del sector industrial pyme entre 2019 y 2024.

Sobre estas tierras se propusieron distintos proyectos de intervención, entre ellos un plan integral orientado a articular una planificación urbana, participación vecinal e inversiones en infraestructura. Esta iniciativa contemplaba la actualización normativa, un nuevo trazado urbano, mejoramiento de la red vial, instrumentos para atraer inversiones y lineamientos para el transporte de cargas y pasajeros. Tras la firma del convenio de uso con la Fuerza Aérea, la Base Aérea comenzó a consolidarse como un nodo estratégico para el desarrollo productivo local.

En este marco, se implementaron diversos instrumentos de gestión del suelo, mediante los cuales se avanzó en la recuperación de aproximadamente 400,000 m² por vacancia; 30,000 m² por prescripción adquisitiva; y la inscripción de 20,000 m² correspondientes a 16 inmuebles. Asimismo, se avanzó en el diseño del loteo San Joaquín y en la continuidad urbana del barrio La Gloria, en articulación con las Mesas Barriales (Municipalidad de Moreno, s.f.).

El caso 4 (imagen inferior izquierda, cuadro 6) ilustra otro tipo de suelo vacante periférico: un desarrollo inmobiliario privado en proceso de consolidación —el barrio “Los Olivos”—, en el cual se encuentran trazadas las calles y definida la parcelaria, pero gran parte del emprendimiento aún no presenta edificaciones. Este tipo de vacancia refleja dinámicas propias del mercado inmobiliario, orientadas a la valorización futura del suelo más que a su urbanización inmediata.

El caso 5 (imagen inferior derecha, cuadro 6) constituye un suelo vacante contiguo a una importante cantidad de barrios populares, lo que implica una tensión por la ocupación de este.

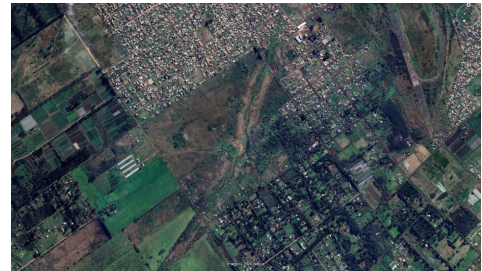
Cuadro 6. Ejemplos de suelo vacante periférico. Municipalidad de Moreno



Caso 3



Caso 4



Caso 5

Fuente: imagen satelital de Google Earth (2025).

Para el caso de suelo vacante periférico, una alternativa relevante es la aplicación de instrumentos de captación de plusvalías. Como ejemplo se puede mencionar el caso de Trenque Lauquen (Buenos Aires, Argentina). Como explican Baer *et al.* (2016), frente a un contexto de fuerte demanda de vivienda, escasa disponibilidad de suelo vacante urbanizado y limitaciones fiscales para financiar infraestructura, el gobierno local implementó desde 2009 un esquema basado en la ampliación de la Contribución por Mejoras, incorporando no solo obras públicas sino también decisiones administrativas — cambios de zonificación — como hechos generadores de valorización.

Este instrumento se complementó con un Plan de Ampliación Urbana que incluyó la compra anticipada de suelo rural a bajo costo, su posterior urbanización y la recuperación de parte de la valorización generada mediante

el cobro de contribuciones y la cesión de suelo por parte de los propietarios. Como resultado, el municipio logró ampliar significativamente la oferta de suelo urbanizado, regular el mercado y obtener terrenos para fines públicos sin recurrir exclusivamente a recursos fiscales, capturando una proporción relevante de las rentas generadas por la urbanización. Asimismo, se evidencian impactos positivos en términos de accesibilidad al suelo, dado que los precios en las áreas de expansión resultaron considerablemente inferiores a los del área urbana consolidada.

- **Suelo vacante adyacente (casos 6 y 7):** un caso reciente de vacancia adyacente lo constituyen las aproximadamente 45 hectáreas ubicadas a la vera del Embalse Ingeniero Roggero (caso 6 imagen izquierda, cuadro 7), en las inmediaciones de la reserva municipal Los Robles y del Museo Paleontológico Francisco Muñiz. Estas tierras, compuestas por alrededor de 50 parcelas, que suman aproximadamente 450,000 m², habían sido cedidas al municipio en 2023 con el objetivo de proteger el acervo natural y cultural de la zona, prohibiendo la construcción de edificaciones permanentes y orientando su uso a actividades de esparcimiento y educación ambiental. Sin embargo, el área se encuentra actualmente atravesada por un conflicto dominial.

Según la Resolución 700/24 del Ministerio de Economía provincial, las tierras habrían sido usurpadas por particulares, situación que motivó la intervención de la Fiscalía de Estado y el inicio de una investigación judicial. El principal acusado es Fabián Oscar Fogliano, empresario vinculado a la firma *Lihue Desarrollos Urbanos*. Este caso constituye un ejemplo de cómo la vacancia adyacente, en contextos de alto valor paisajístico y ambiental, se vuelve escenario de disputas entre actores públicos, privados y comunitarios (Infocielo, 2025).

Como ejemplo de suelo vacante adyacente (caso 7, imagen derecha, cuadro 7), existe una gran cantidad de hectáreas vacantes en el sector noroeste del municipio, en la frontera con Pilar. Esta zona no posee servicios.

Cuadro 7. Ejemplos de suelo vacante adyacente. Municipalidad de Moreno



Caso 6

Caso 7

Fuente: imagen satelital de Google Earth (2025).

Discusión

El caso del municipio de Moreno permite problematizar las tensiones, posibilidades y límites de la planificación local frente a las desigualdades urbanas estructurales. Se trata de un territorio marcado por una fuerte heterogeneidad socioespacial: la coexistencia de barrios cerrados, áreas de alta vulnerabilidad y una importante cantidad de suelo vacante da lugar a un paisaje urbano fragmentado. Esta diversidad y dispersión territorial no sólo expresa las desigualdades preexistentes, sino que también condiciona la capacidad del Estado local para intervenir de manera efectiva y sostenida.

En este contexto, la gestión del suelo vacante ha adquirido un rol central como categoría tanto operativa como conflictiva. Por un lado, constituye un insumo fundamental para la planificación, visible en la creación de instrumentos como el registro de inmuebles vacantes y el visor geoespacial. Por el otro, está atravesada por tensiones en torno a la tenencia y la ocupación informal, que complejizan su abordaje. La disputa entre usos del suelo —por ejemplo, entre iniciativas de conservación ambiental, como el proyecto vinculado a la represa Roggero y la futura reserva, y los procesos de expansión urbana— revela estas fricciones entre preservación, urbanización y acceso al hábitat.

Si bien, el municipio cuenta desde el año 2000 con una estructura institucional específica, el IDUAR, orientada a la planificación y gestión territorial, la efectividad de sus políticas muestra límites claros. La gestión del suelo en Moreno evidencia una tensión persistente entre capacidad institucional y alcance territorial real. La entrevistada resume este dilema en una frase que sintetiza la lógica de acción local: “se termina optando por lo que podés hacer”. Esta expresión refleja una modalidad de gestión adaptativa, marcada

por restricciones presupuestarias, inestabilidad política y escasa capacidad de financiamiento propio, por ejemplo, la falta de implementación de instrumentos captadores de plusvalías.

Como resultado, muchas de las acciones impulsadas por el IDUAR adquieren un carácter parcial, reactivo o de corto plazo, con efectos territoriales limitados. El impacto de las políticas tiende a ser más bien diagnóstico o simbólico —generación de información, relevamientos, registros— antes que transformador. A esto se suma la dependencia de programas nacionales y provinciales, cuya discontinuidad según las gestiones condiciona la posibilidad de sostener estrategias de planificación de largo plazo.

La planificación local también se ve obstaculizada por la falta de políticas urbanas integrales. En numerosos casos, las iniciativas de ordenamiento del suelo no se articulan con estrategias de provisión de servicios, movilidad, equipamientos o conectividad. La ausencia de una mirada integrada que contemple simultáneamente uso del suelo, infraestructura y condiciones socioeconómicas contribuye a la reproducción de patrones de desigualdad, generando nuevos enclaves con servicios insuficientes o reforzando la segregación existente.

A pesar de estas limitaciones, el estudio revela la existencia de capacidades técnicas locales, una vocación de integralidad en la lectura del territorio y avances en términos de modernización institucional, como la creación del área de análisis territorial. En este sentido, Moreno constituye un caso singular en el conurbano por su énfasis histórico en políticas de suelo más que en políticas habitacionales, lo que refleja un reconocimiento temprano de la centralidad de la tierra urbana en las desigualdades del hábitat. Sin embargo, la persistencia de altos niveles de informalidad, déficit de servicios y expansión no planificada muestra que la consolidación de estas capacidades no es suficiente sin recursos, articulación intergubernamental y continuidad política.

Conclusiones

El análisis del caso de Moreno permite sostener que la planificación local enfrenta límites estructurales para incidir de manera significativa en la morfología urbana y en la reducción de desigualdades. Aunque existen instrumentos, capacidades y voluntad política, la falta de financiamiento, la debilidad de los mecanismos regulatorios, las tensiones territoriales y la discontinuidad de las políticas condicionan sus alcances. La experiencia

del municipio evidencia la necesidad de fortalecer la articulación entre los distintos niveles del Estado y de avanzar en una planificación integral que vincule suelo, servicios e infraestructura, como condición indispensable para transformar efectivamente las condiciones de acceso al hábitat en contextos urbanos fragmentados y desiguales.

Desde esta perspectiva, el análisis permite extraer al menos tres aportes principales. En primer lugar, muestra que la construcción de capacidades técnicas e institucionales y la generación de instrumentos de gestión del suelo son condiciones necesarias, pero no suficientes, si no se las acompaña con recursos financieros estables y con una política urbana integral que articule suelo, servicios e infraestructura. En segundo lugar, evidencia que la gestión del suelo vacante puede convertirse en una herramienta estratégica para disputar el sentido de la expansión urbana, siempre que se la vincule con políticas de redistribución de cargas y beneficios urbanos tales como instrumentos de captación de plusvalías y con dispositivos de producción de hábitat popular. Finalmente, subraya la necesidad de fortalecer la articulación entre municipio, provincia y nación para evitar que las intervenciones locales queden confinadas a respuestas fragmentarias o reactivas y avanzar hacia estrategias de planificación que contribuyan efectivamente a reducir las desigualdades urbanas.

Referencias

- Apaolaza, R. A. y Venturini, J. P. (2025). *Barrios populares históricos y recientes RMBA (shp)* [Dataset]. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). <http://hdl.handle.net/11336/258953>
- Argentina.gob.ar. (2022). RENABAP <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2024). *Las complejidades de la desigualdad en América Latina y el Caribe*. <https://www.iadb.org/es/noticias/las-complejidades-de-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe>
- Baer, L., Cuenya, B., Duarte, J., Esteban, A., Itzcovich, P. y Reese, E. (2016). La captura de plusvalías en Argentina. En B. Blanco, C. Fretes Cibils y M. Muñoz (Eds.), *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe* (pp. 17-46). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012751>
- Bourdieu, P. (2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Manantia
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC]. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas?* CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/como-crecen-las-ciudades-argentinas-estudio-de-la-expansion-urbana-de-los-33-grandes-aglomerados/>
- Clichevsky, N. (2007). La tierra vacante "revisitada": Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano*, 6, 195-219.
- Clichevsky, N., Prévôt Schapira, M.-F. y Schneider-Madanes, G. (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires: El caso del municipio de Moreno*. CEUR-CREDAL.
- 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]. SEDICI. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/95325>
- Cortizo, D. y Frediani, J. (2024). Gestión del suelo vacante: Reflexiones en torno a la aplicación de instrumentos de intervención en La Plata. *Proyección*, 18(35), 130-144. <https://doi.org/10.48162/rev.55.056>
- Cortizo, D., Rodríguez Tarducci, R. y Frediani, J. (2021). Periferias dispersas: Expansión urbana en la ciudad de La Plata en una década (2010-2020). *Estudios Socioterritoriales*, 30, 1-19. <https://doi.org/10.37838/unicen/est.30-303>
- Cravino, M. C. (2022). Desigualdades urbanas y normas para la intervención en asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires (1996-

- 2019). *Direito da Cidade*, 14(3), 2116-2153. <https://doi.org/10.12957/rdc.2022.67285>
- Dirección Provincial de Estadística. (2025). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. <https://mapas.estadistica.ec.gba.gov.ar/portal/apps/sites/#/mapas-estadisticos/pages/visualizadores>
- Frediani, J. (2016). Transformaciones territoriales y tierra vacante: Repensando los espacios vacíos o subutilizados del Partido de La Plata. En H. R. Bozzano e I. J. Velarde (Coords.), *Transformaciones socio-territoriales y proyectos de intervención en la región rioplatense*. Imago Mundi.
- Frediani, J. (2010). *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas: El partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata]. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3203>
- Gambino, A. (2014). El mercado de suelo en Moreno, Buenos Aires: La influencia de las intervenciones territoriales públicas en la estructura de precios de la tierra. *Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/el-mercado-de-suelo-en-moreno-buenos-aires/>
- GeoARBA. (s. f.). *Infraestructura de datos espaciales*. <https://www.arba.gov.ar/geoarba/inicio.asp>
- Google Earth (s/f) [Imagen satelital de Moreno, Buenos Aires, Argentina]. Recuperado el 15 de noviembre de 2025, de <https://earth.google.com/>
- Infocielo. (2025, 23 de enero). *La Provincia busca recuperar el control de tierras usurpadas en Moreno*. <https://www.infocielo.com/municipios/la-provincia-busca-recuperar-el-control-de-tierras-usurpadas-en-moreno>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2022). *Centro de Población, Hogares y Vivienda*. https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos_bsas/
- La Uni Radio. (2020, 22 de octubre). *Tomas de tierras en Moreno*. Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://www.ungs.edu.ar/new/cobertura-especial-tomas-de-tierras-en-moreno>
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2018). *Plan Estratégico Territorial. Argentina: avance 2018*. Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública.
- Micieli, A. (2003). Una experiencia de gestión local del territorio en el Municipio de Moreno. Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR). En J. M. Borthagaray, M. A. Igarzábal de Nistal y O. Wainstein-Krasuk (Eds.), *Hacia la gestión de un hábitat sostenible*. Nobuko.

- Municipio de Moreno. (s. f.). *Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR)*. <https://iduar.moreno.gob.ar/institucional-2/>
- Observatorio de Valores del Suelo. (2024). *Comisión de Investigaciones Científicas - Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente (CIC-LINTA)*. <https://observatoriosuelo.gba.gob.ar/>
- Pérez, V., Frediani, J. y Cortizo, D. (2021). Dinámica de precios del suelo y acceso a la tierra urbana en el partido de La Plata, Argentina. *Ciudad y Territorio*, 53(208), 463-480. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.10>
- Piscetta, J. (2020, 6 de septiembre). *Tensión en el conurbano: se desactivaron 130 intentos de tomas sólo en Moreno*. Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2020/09/06/tension-en-el-conurbano-se-desactivaron-130-intentos-de-tomas-solo-en-moreno/>
- Ríos, M. y Seimandi, M. (2014). La problemática habitacional y el ordenamiento territorial en el ámbito municipal: Estudio de casos. *Proyección*, 8, 106-129. <https://bdigital.uncu.edu.ar/7812>
- Rocca, M. J., Lancioni, A., Ríos, L., Dellachaux, A. y Sgroi, A. (2013). Expansión urbana en municipios de la provincia de Buenos Aires: Avances del proceso y vínculos con las políticas territoriales. *Mundo Urbano*, 41.
- Segura, R. (2012). Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: Desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata. *Quid* 16, (2), 106-132.
- Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales: Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. *DesiguALdades.net Working Paper Series*, 65. <http://dx.doi.org/10.17169/refubium-25281>
- Tejido Urbano. (2025). *Informe de crecimiento de la mancha urbana: Región Metropolitana de Buenos Aires*. <https://tejidourbano.org.ar/informes/informe-de-crecimiento-de-la-mancha-urbana-region-metropolitana-de-buenos-aires-2/>
- Torres Garzón, A. J. (2022). *La gestión de vacíos urbanos en ciudades latinoamericanas: Evidencias para los casos de Bogotá y São Paulo* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/items/5c25fdeb-8b26-4da7-a026-db82107fa5e1>