

**CEDYT**  
Centro de Estudios  
Desarrollo y Territorio

# PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PRIMEROS COMENTARIOS

# LA POSICIÓN DEL CEDYT

## INTRODUCCIÓN

---

El presente documento es un aporte del CEDYT a decisores, legisladores y sociedad en general. Parte de una primera mirada del Plan y Código presentado por la Municipalidad, completando el proceso iniciado con la Ordenanza 12.638 de abril. Esa ordenanza definió los grandes rasgos del modelo de ocupación del territorio y las reglas para encuadrar los loteos comerciales irregulares.

Señalamos en el documento los que nos parecen los principales aciertos y nuestras principales observaciones hasta el momento. Nuestra opinión no está exenta de dudas y preguntas a realizar. Parten de desde nuestro posicionamiento por una ciudad justa e inclusiva y nuestra participación junto las organizaciones sociales del hábitat; también desde la comprensión de las debilidades estructurales del estado hoy. Lo ideal no es siempre lo posible. Pero entendiendo que la vocación y las capacidades de nuestra sociedad platense son una oportunidad para las mejores aspiraciones.

## ORGANIZACIÓN DEL NUEVO DOCUMENTO DEL EJECUTIVO

---

- La parte de lineamientos generales y “estratégicos” ya habían sido conocidas en la ordenanza de abril que queda integrada a éste proyecto. En cambio, la sección del Código es nueva aunque muchos aspectos ya habían sido adelantados en el anterior.
- Es un documento con claridad expositiva y ordenamiento comprensible de sus partes. Hay un trabajo prolijo y sirve mucho que la parte del Código sea legible. Es mejor tener un código claro que tener uno lleno de parches y contradicciones como el que nos rige hoy.

## AVANCES IMPORTANTES

---

- Destacamos especialmente el modelo ambiental que se propone. En particular la protección de los valles de inundación y conformación de corredores biológicos, (bastante más allá de lo que piden las normas provinciales), o el manejo de las áreas de valor

ecológico como, la zona del Arroyo El Pescado, zonas de recarga de acuíferos, requisitos sistemas de manejo de drenajes sustentables. También sobre las medidas obligatorias de mitigación y la ampliación de los porcentajes de cesión para espacios verdes en loteos, aunque esperamos una redistribución en el territorio de parte de esas mayores cesiones para un sistema de parques en la periferia.

- Es fundamental la vocación por poner en caja un mercado inmobiliario completamente desbocado en materia sobre todo de expansión urbana a través de las normas pero también de un nuevo mecanismo de sanciones, y el concepto detrás de algunas medidas de distribución de rentas, con los comentarios que haremos en ese punto.
- La vocación por que haya más construcción en los centros de localidades y corredores principales del primer crecimiento del casco podría aportar más vitalidad a nuevas zonas, lo que genera trabajo. Sería redirigir al mercado que hoy construye unos 200 mil metros cuadrados por año, un enorme motor económico.

# COMENTARIOS

## LOS PROGRAMAS DEL PLAN

---

- Un Plan desarrolla programas operativos que concretan las ideas generales. En este caso los aspectos operativos del plan en temas muy sensibles se identifican pero no se desarrollan y no conocemos plazos para ello. Señalamos en particular dos de los que se habían anunciado:
- Plan de Integración Socio Urbana (anunciado en los documentos previos). No se adelantan criterios, métodos, mecanismos participativos, tipo de inversiones, tiempos, etc.
- Plan de reducción de riesgos de inundación en Barrios Populares (comprometido para el 30/9 en la Ordenanza de abril). Hemos propuesto desde el Concejo Local una hoja de ruta para armarlo.

- Acciones concretas para asegurar la producción de suelo habitable para los sectores de menores recursos
- No tenemos conocimiento tampoco si hay en marcha actividades para formularlos.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN URBANA**

---

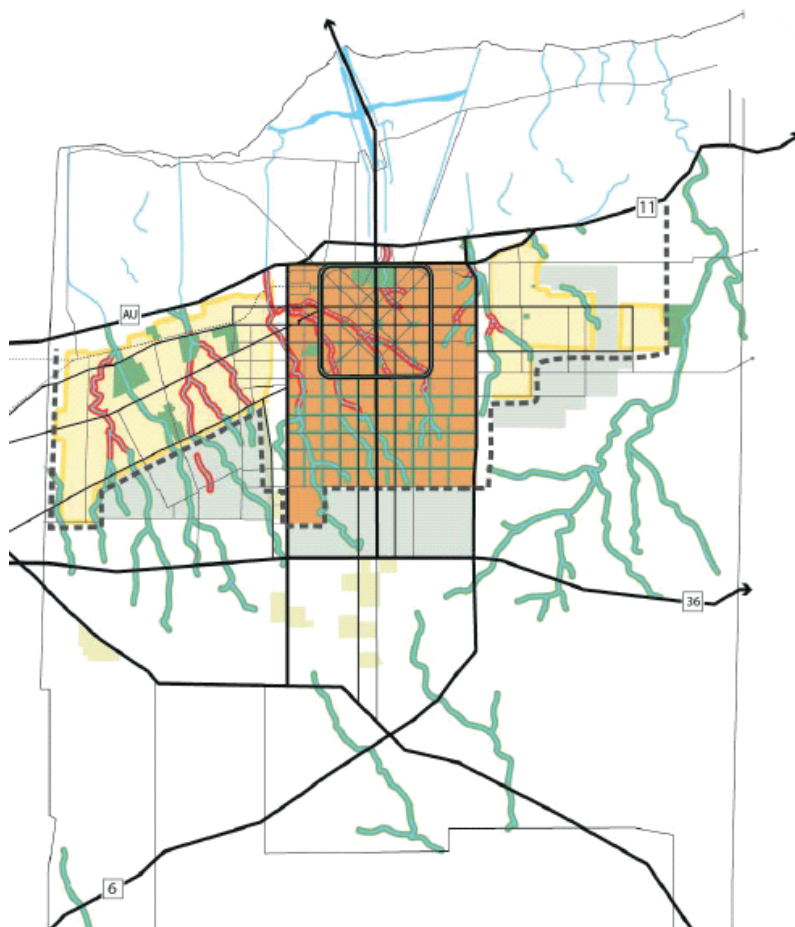
- El documento plantea con muy buen criterio herramientas de participación a través de consultas frente a distinto tipo de aprobaciones en aplicación del Código. Pero lamentablemente hoy el Ejecutivo no está habilitando la participación orgánica de las organizaciones de hábitat representadas en el Concejo Local (junto con otros actores sociales), que obviamente han dado sobradas muestras de compromiso con la gestión.
- Una herramienta clave como fue la creación hace 10 años la cuenta especial con fondos de la Ley 14.449 u otros, cuya ordenanza de creación establece la aplicación de recursos concertada con los actores sociales, parece quedar anulada al crear un nuevo mecanismo de acumulación de esos mismos recursos: el “Fondo de Desarrollo Urbano”. Si fuera así se trata de un retroceso enorme en la posibilidad de participación efectiva en la gestión de uno de los colectivos más postergados. Necesitamos aclaración sobre este punto.

## **VISIBILIDAD DE LOS BARRIOS POPULARES**

---

- La norma plantea una futura definición de los barrios populares y otras zonas precarias como “Ámbitos de Planificación Particularizada” pero su presencia hoy no tienen la visibilidad que debería tener en el propio ordenamiento territorial, por ejemplo como “Zonas de Promoción del Hábitat Social” que pide la Ley 14.449. Un caso claro de la falta de visibilidad es el de los barrios Planeadores, el Evita, Las Palmeras y otros de la zona Sud de la ciudad que en cambio fueron calificados como “Zona de Reserva Urbana”, es decir zona vacante de futuro desarrollo. Pero viven miles de familias en situación de precariedad y protegidas por ley.

- Se busca muy razonablemente poner un límite al crecimiento del área urbana. Esto es muy recomendable por múltiples aspectos. Pero tiene que ser compatible con las condiciones reales con los que los distintos sectores sociales producen y acceden a la vivienda. Analizar las estrategias habitacionales para llegar al techo que tienen los distintos sectores sociales y su posible evolución es lo que daría una medida del suelo realmente necesario a lo largo del tiempo. Una ciudad sin crédito hipotecario no crece igual que una con él; los cambios en la relación ingresos – costos de la vivienda en cualquier estrategia habitacional también cambian las formas de crecimiento. Son solo ejemplos. Necesitamos saber entonces cómo se “calibró” esa mancha urbana compacta que se propone en general, y en particular en el sector compacto del casco y el “ensanche” que va de 520 a 90 y de 122 a 167.



## EL CASCO Y SU “ENSANCHE COMPACTO”



- Aunque no está en el Proyecto se menciona en algunos documentos un proyección de 1,2 millones de habitantes para 2082, casi un 70% más que la de 2022. Pero no se estima la cantidad de hogares que se proyecta en una demografía en profunda transformación, donde los hogares tienden a tener cada vez menos miembros y también cambiar su composición. El crecimiento cada año de la cantidad de hogares que se censan viene siendo casi igual con la cantidad de viviendas que se construyeron de cualquier tipo, calidad o ubicación. Es necesario hacer un análisis sobre la posible evolución de esa variable clave; sobre todo para horizontes intermedios, como 20 o 30 años.
- Cuanto más cercanía y compacidad se busca más políticas públicas activas con proyectos concretos para el hábitat y la movilización del suelo habrá que ejecutar, además de las regulaciones. Los Ingresos de cada estrato poblacional, el financiamiento para la vivienda (y qué tipos de vivienda), intervención pública y densidades urbanas son todos factores interrelacionados; un plan de tan largo alcance debería poder explicitar escenarios al respecto, aunque sea solo como hipótesis. En definitiva nos preguntamos cómo se definió la “medida” de la mancha urbana que establece el Plan. Existen trabajos con estas consideraciones incluso para el Gran La Plata realizados hace unos pocos años.
- Especialmente en un modelo compacto el acceso a los servicios de agua y cloaca es fundamental. Que existan barrios incluidos en la zona “a compactar” donde proliferan las enfermedades infecciosas por el agua contaminada, o hay que cargarla en bidones, ameritaría considerarlo como problema y buscar formas de impulsar soluciones. No hay análisis de este tema que no es solo de competencia provincial. El proceso de urbanización debería poder financiar aunque sea parte de las inversiones necesarias que están perfectamente identificadas sobre todo para el agua, y son urgentes.
- En un nivel más macro que excede la planificación física pero son un contexto indispensable para un plan de tanto alcance, hubiera sido interesante un análisis de algunos escenarios que podrían ocurrir. ¿Cuál será la inserción socio productiva de nuestra región en la Región Metropolitana de Buenos Aires, la Provincia y el país? ¿Vamos a una sociedad más igualitaria o más diferenciada? ¿Se agota el modelo industrial para la Región Metropolitana? ¿La población tendrá en promedio más o menos poder adquisitivo? ¿Tendremos más o menos estado y de qué tipo?

## LA DENSIFICACIÓN DE LOS CORREDORES FUERA DEL CASCO

---

Consideramos muy necesario promover esa redistribución de inversión desde el casco a las localidades. ¿Ahora, para quiénes serían accesibles esas nuevas viviendas? Quien invierte hoy es quien tiene excedentes en dólares para mantener su valor o tener la renta de alquiler. No sabemos por cuánto tiempo esto será así. ¿Se piensa en un mercado parecido al del casco, con público más o menos solvente que en un 50% alquila o puede haber alternativas? Esto más allá de lo que significa la habilitación de enormes superficies de suelo con mayor densidad mucho más allá de lo que efectivamente puede ocurrir: aumenta las expectativas de valorización en toda la zona con nuevos indicadores y tracciona valores del suelo más altos en toda la ciudad que se hace menos accesible. Otro formato de regulación podría discriminar mucho más en lo que se habilita, atado a desarrollos posibles en cada momento.

## ESTÍMULOS QUE PROPONE LA NORMA

---

- Toda norma territorial otorga o reduce beneficios inmobiliarios que se traducen en valores del suelo mayores o menores. A veces más valor hace posible que determinados objetivos se concreten. En este caso un claro “ganador” sería el propietario de bienes de valor patrimonial, que en su abrumadora mayoría están en el casco.
- El mecanismo elegido para eso es promover la llamada “Transferencia de capacidad constructiva.” Quien tiene un inmueble inventariado obviamente no puede construir todos los metros cuadrados que sí puede otra parcela de la misma zona, lo que provoca muchas veces un deterioro del patrimonio por imposibilidad concreta de tener una renta para invertir en él. El Proyecto propone un mecanismo de compensación por el que, quien quiera construir un volumen mayor en una zona habilitada para eso (son los corredores del casco y del primer crecimiento), tiene que comprar los metros cuadrados adicionales al dueño de un inmueble inventariado. El que cede metros cuadrados se hará de un capital para mejorar el edificio inventariado, de acuerdo a un plan acordado con la Municipalidad. Del lado del que compra los derechos le resulta que ya no se le “regalar” en forma directa sino que tiene que pagar por una parte de ellos. Lo mismo en su medida vale para los nuevos corredores principales (CC3), o un cuerpo atrás en una parcela larga. En los nuevos Centros de Localidad en cambio no se exige esa compensación para usar todo el volumen admitido, a modo de estímulo adicional. Los “premios directos” que existen ahora quedan eliminados y no advierte que haya otros. Para analizar esta parte del proyecto se requiere un análisis muy fino. En la práctica es muy posible que signifique una baja en la construcción en los corredores y el núcleo central del casco, por lo menos hasta que se reacomode el mercado.

- El concepto general es muy interesante y transformador como mecanismo de redistribución de rentas, independientemente del para qué y el procedimiento en este caso. Existe en muchos países; por ejemplo en Brasil hay ciudades que fueron muy exitosas en un formato con similitudes que es la “venta de derechos de edificación”, pero quien recauda es el municipio, que luego aplica al desarrollo urbano. En este caso, si nuestra interpretación es correcta, resultará compleja su aplicación y demandará mucha reglamentación y tiempo de trabajo caso a caso para vincular los proyectos del cedente y el cesionario y su ejecución. Es imprescindible tener aclaraciones del Ejecutivo respecto del alcance esperado para este sistema que ya existía en los códigos anteriores pero no fue reglamentado ni tuvo aplicación. Se trata de no frenar la rueda de la construcción en todo lo posible, porque significa trabajo.

## LOS ESTÍMULOS QUE FALTAN

---

- No aparecen con la misma lógica redistributiva, incentivos para mejorar no solo el paisaje urbano, sino también un hábitat más justo. Por ejemplo:
  - Loteos de interés social con vivienda básica, a precios accesibles. Quien lo construye recibiría como premio una cantidad de metros cuadrados que puede aplicar en una zona que le resulte más rentable. En CABA existe un mecanismo reciente para estimular la construcción en el sur.
  - Vivienda para alquiler mejorando viejos inmuebles bien ubicados y generando dos o tres unidades funcionales. Se trata de una muy buena forma de aprovechar el stock construido y adaptarlo a nuevas necesidades de las familias. El municipio podría intervenir en ambas operatorias. Quien realiza esta operación accede a derechos para otro sitio más rentable.
  - Mejoras en los Barrios Populares en el marco de la Integración Socio Urbana. Ejecutar o financiar una red de agua habilita a metros cuadrados adicionales en otro sitio rentable
- En sentido contrario no entendemos los estímulos que prevé la norma propuesta para que el mercado privado implemente Lotes con Servicios accesibles por Ley 14.449, que es una de las posibilidades. Se elimina la posibilidad de habilitar en zonas adyacentes a área urbana, no se precisa ya una cesión gratuita de una cantidad determinada de lotes, los requisitos de infraestructura no son muchos menos que los de cualquier loteo si se quieren proveer condiciones muy mínimas de vida. Sí incide seguramente que los lotes puedan ser más chicos.



- En una sociedad castigada por la crisis de ingresos y los problemas sociales, con deterioro de las condiciones básicas de subsistencia, debieran buscarse todas las formas posibles de mejorar el acceso justo al hábitat. No hacerlo es consagrar la actual ciudad partida al medio social y territorialmente. Con datos de 2022, La Plata crecía a razón de 8.000 hogares por año. ¿Cuántos de ellos necesitarán apoyo para un techo digno?
- No observamos que haya respuestas expresas para los emprendimientos de producción social que entraron en la Ordenanza de abril: beneficiarios de Procrear y ARCA y claramente no pueden cumplir con la mayoría de los condicionamientos establecidos.

## PLUSVALÍA

---

- Otro mecanismo redistributivo es la contribución por valorización inmobiliaria que desde hace muchos años está en las ordenanzas fiscal y tributaria. El destino, por Ley 14.449 es mejorar las condiciones del hábitat a través de la cuenta especial, ahora “Fondo de Desarrollo.” En el proyecto se presenta un capítulo con más detalle sobre esta contribución (aunque es distinto al que también se acaba de presentar en la fiscal 2026).
- Pero seguimos con la incógnita sobre cómo se va a calcular. En estos últimos años se mantuvo un decreto reglamentario de la gestión Garro que hoy parece que se traduce en un aporte completamente simbólico. La forma de cálculo no queda despejada en las versiones nuevas: ¿será en base al valor fiscal o al valor real?
- Hay un problema de información: no se conoce cuántos de los centenares de lotes comerciales a regularizar (1600 hectáreas) ya pagaron la plusvalía. Debieran haberlo hecho al momento de la convalidación de la ordenanza de abril (art. 71, Ord 12.638). Esa oportunidad única de constituir un fondo importante si se calculara a valores de mercado no sabemos si se podrá concretar. La previsión de ingresos por Plusvalía en el Presupuesto 2026 es de 151 millones cuando podría llegar hasta 30.000 si se aplicara correctamente. En 2025 ingresaron o se proyecta que ingresen unos 450 millones según el presupuesto 26.
- La alícuota que se fija para 2026 es del 33% (antes del 30%). Pero se incorpora una escala de reducción de la misma sobre el valor imponible: quienes pagan el total son los loteadores que regularizan. Quienes construyen en zonas consolidadas y se benefician con nuevos indicadores que permiten más metros cuadrados, pagan el 60% de esa tasa.

En muchos casos se prevé generar nuevos estímulos para ciertos objetivos en los que se puede reducir a la mitad. Recordemos que la afectación principal de esa contribución es al mejoramiento del hábitat social.

## PREGUNTAS

Analizar en profundidad una norma tan compleja requiere previamente hacer muchas preguntas. Aquí van algunas:

- ¿Cuál es la estimación de crecimiento de la población y cantidad de hogares que se consideran a lo largo de los 50 años del Plan?
- ¿Cuál se considera que serán los efectos del Plan en el acceso al hábitat, especialmente para las franjas que por mucho tiempo serán las más desfavorecidas socialmente?
- ¿Cuándo se prevé formular el programa de Integración Socio Urbana, con qué método se construiría y qué recursos se destinarían? ¿Se prevé destinar fondos del Plan de Mantenimiento (o su continuación) con este objetivo dentro de todos los Barrios Populares?
- Cuándo se formulará en programa especial para zonas de riesgo hídrico en Barrios Populares?
- ¿Qué pasará con el Consejo Local y su competencia para coparticipar en las decisiones sobre los recursos de la Ley 14.449?
- ¿El Consejo Local será consultado sobre este Proyecto?
- ¿Cómo funcionó hasta ahora el programa de tratamiento administrativo de loteos irregulares e ilegales?
- ¿Cómo fue el pago de plusvalía, con qué instrumento se calculó y con cuál se lo hará en el futuro? ¿Cuánto se espera recaudar? (Se observa que se amplió el período admisible en que se construyó o se realizó algún trámite).
- ¿Qué dinámica se espera para la propuesta de transferencia de capacidad constructiva por parte de los inmuebles patrimonizados? ¿Cómo sería el desarrollo en el tiempo?

- ¿Por qué no se consideraron mecanismos de redistribución similares para el hábitat social?
- ¿Qué incentivos considera el Ejecutivo que tendría con la nueva norma un propietario para promover lotes con servicios por la Ley 14.449?
- ¿Qué efectos generales se consideró que produciría la nueva norma en todo el mercado de suelo, qué se espera de los desarrolladores y cómo sería la dinámica de alquiler que está creciendo muy aceleradamente?

## LA AGENDA

En definitiva, para nosotros desde la perspectiva del hábitat social, es fundamental garantizar:

- Ambitos de participación reales de las organizaciones con cogestión en los recursos, como dice la ordenanza del Consejo Local hoy.
- Visibilidad del fenómeno de los barrios populares en el planeamiento (casi 20% de la población).
- Programas detallados y viables para la Integración Socio Urbana en todos sus aspectos
- Acceso real a las posibilidades de acceder o construir un techo para los nuevos hogares de menores recursos que se forman cada año.
- Recursos genuinos ampliados con una parte de la partida para Obras Públicas para superar carencias elementales en los barrios populares, con participación de las empresas de la economía social en la ejecución.
- Redistribución efectiva de rentas inmobiliarias con destino al hábitat social en el marco de la ley.

Aspiramos a completar en breve un conjunto de propuestas concretas que puedan ser consideradas para su incorporación al Proyecto en base a la mirada de las organizaciones de hábitat social.