

Análisis del Proyecto de Ordenanza del Plan de Ordenamiento Territorial del Partido de La Plata (POT)

1. Introducción

El presente documento tiene por finalidad desarrollar un análisis técnico, institucional y jurídico del Proyecto de Ordenanza del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Partido de La Plata, en el marco del proceso evaluativo correspondiente al Consejo Consultivo para el Desarrollo, y para presentar al Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT). Se trata de un instrumento extenso, estructural y determinante para la configuración futura del territorio, por lo cual requiere un examen profundo de su coherencia interna, su compatibilidad normativa, su aplicabilidad operativa y su impacto en las dinámicas urbanas, productivas, ambientales y sociales.

Desde el inicio resulta indispensable subrayar, con especial énfasis, que el tiempo asignado para el análisis ha sido marcadamente insuficiente para abordar con rigor técnico la magnitud del instrumento. El propio proyecto prevé entre noventa y ciento veinte días para su evaluación, lo que contrasta de manera evidente con los plazos efectivamente otorgados. Esta situación no sólo dificulta un estudio detallado, sino que compromete la posibilidad de realizar evaluaciones comparadas, simulaciones urbanas, análisis de impactos y revisiones participativas esenciales para una ordenanza de este alcance. En consecuencia, **este documento plantea de manera explícita la necesidad de ampliar los tiempos de revisión y de constituir mesas técnicas específicas, integradas por equipos especializados capaces de aportar una lectura interdisciplinaria y fundamentada antes de avanzar en cualquier instancia de aprobación.**

Aun con las limitaciones planteadas, este documento procura ofrecer un análisis articulado y profesional que permita identificar fortalezas, inconsistencias, vacíos técnicos, contradicciones normativas y riesgos asociados a la implementación del POT, con el objetivo de contribuir a su fortalecimiento y coherencia final.

2. Marco normativo y antecedentes

El POT se inserta en un sistema normativo complejo, donde la incidencia del Decreto-Ley 8.912/77 continúa siendo determinante en materia de uso del suelo, subdivisión, fraccionamiento y criterios técnicos de urbanización. A ello se suman el Decreto 27/98 sobre barrios cerrados, la Ley 12.257 de Aguas —que asigna competencia exclusiva a la Autoridad del Agua (ADA) en materia de riesgo hídrico— y la Ley 14.449 de Hábitat, que introduce mecanismos de urbanización social y producción de suelo. A nivel municipal se encuentran vigentes las ordenanzas de

zonificación, edificación y fraccionamiento, que han estructurado históricamente la evolución urbana del Partido.

El POT propone reemplazar este entramado mediante un nuevo cuerpo normativo integral compuesto por un texto principal y cinco anexos. Sin embargo, no establece una jerarquía explícita respecto de las normas existentes ni identifica de manera clara cuáles quedarían derogadas, lo que genera incertidumbre sobre la vigencia efectiva del régimen actual.

3. Descripción del instrumento

El proyecto organiza su estructura en torno a un Cuerpo Principal, donde se desarrollan las definiciones generales, el modelo territorial, el sistema vial estructurante y los lineamientos de implementación. Los cinco anexos complementan la propuesta:

- Cartografía normativa y estratégica (Anexo I),
- Operaciones estructurantes (Anexo II),
- Nuevo Código de Ordenamiento Territorial (Anexo III),
- Instrumentos de gestión y financiamiento (Anexo IV),
- Régimen de control y fiscalización (Anexo V).

El diseño general responde a una lógica contemporánea de ordenamiento territorial; sin embargo, su validez depende de la consistencia interna entre estos componentes, de la precisión técnica del articulado y de la capacidad institucional para su implementación.

4. Análisis crítico del proyecto

Una primera cuestión que surge del análisis es la ausencia de un criterio claro de prelación normativa. El proyecto incluye una derogación genérica de toda norma que se oponga a la nueva ordenanza, pero no identifica cuáles son esas disposiciones ni establece reglas para interpretar conflictos entre el POT y la normativa vigente. Esta omisión genera un espacio de incertidumbre jurídica relevante, en tanto deja indefinida la continuidad de normas municipales y su relación con exigencias provinciales en ámbitos donde la competencia es concurrente o exclusiva.

La falta de un régimen transitorio agrava este problema. El texto no especifica el tratamiento de expedientes iniciados bajo la ordenanza vigente, no define reglas sobre permisos otorgados, autorizaciones en trámite o actuaciones administrativas anteriores. La ausencia de previsión sobre derechos adquiridos puede generar paralización administrativa, criterios dispares y afectación directa a proyectos con inversiones significativas. La necesidad de incorporar una ventana temporal razonable para presentar carpetas conforme la normativa vigente al momento de la compra o del inicio del proyecto surge como un elemento técnico indispensable.

El rol del COUT también presenta tensiones. La ordenanza de creación del Consejo establece de manera inequívoca que su función es consultiva y no vinculante. Sin embargo, el articulado del POT introduce disposiciones que podrían interpretarse como asignación de funciones condicionantes o cuasi decisorias en determinados procedimientos, lo cual excedería su competencia institucional y podría generar conflictos de legalidad.

Esta tensión se profundiza en aquellos artículos que establecen la necesidad de un “dictamen previo” del COUT para la emisión de certificados y autorizaciones urbanísticas. La ordenanza de creación del Consejo define de manera expresa su carácter consultivo y no vinculante, por lo que no puede operar como instancia condicionante ni como requisito de validez de un acto administrativo. Exigir un dictamen previo transforma de hecho una opinión consultiva en un paso procedimental obligatorio, lo cual excede sus competencias legales y puede colocar a la administración ante decisiones susceptibles de impugnación. La intervención no vinculante del COUT puede ser valiosa como aporte técnico, pero no puede ser configurada como requisito habilitante sin modificar previamente su marco normativo de creación.

En relación con la cartografía del Anexo I, se observan inconsistencias entre la representación gráfica, el texto normativo y la realidad territorial consolidada. Sectores densamente urbanizados aparecen como periurbanos, no se reconocen ciertos límites jurisdiccionales, no se incorporan adecuadamente centralidades históricas ni áreas productivas, y tampoco se prevén mecanismos de actualización periódica, lo que afecta la coherencia del modelo territorial.

La movilidad constituye otro punto crítico. El sistema vial estructurante carece de parámetros técnicos mínimos y no se apoya en un Plan Integral de Movilidad. No se definen anchos, secciones, jerarquías ni criterios de articulación vial con densidades y usos. El proyecto no considera la carga que generan corredores como Av. 7, Av. 13, Av. 44, Av. 520, Camino Belgrano, Camino Centenario, la Ruta Provincial 36, la Ruta Provincial 2, la Ruta Provincial 6, la Avenida 90 o el eje Presidente Perón. Tampoco incorpora la incidencia de grandes equipamientos, terminales, nodos institucionales o polos universitarios. La falta de integración entre movilidad y ordenamiento territorial reduce la aplicabilidad real del proyecto.

Respecto de los usos del suelo y parámetros urbanísticos, se observan contradicciones entre el modelo teórico de ciudad compacta y las restricciones efectivas que el POT introduce. La reducción generalizada de alturas, la eliminación de premios y la aplicación del coeficiente de unidad funcional (CUF) producen una disminución sustancial del volumen construible, especialmente en zonas centrales y universitarias donde la demanda de unidades pequeñas es más intensa. La conjunción entre restricción de alturas y limitación del CUF no sólo afecta la morfología urbana, sino que vuelve inviable la oferta de los productos más requeridos por el mercado, incrementa el precio del metro cuadrado, disminuye la disponibilidad de viviendas y afecta la dinámica económica general.

Se observa que el proyecto menciona instrumentos vinculados a la captura de valorizaciones inmobiliarias y a la contribución por mejoras, pero no establece los criterios técnicos necesarios para su aplicación efectiva. No se definen metodologías de cálculo, alícuotas, responsables de la valuación, procedimientos de determinación de la línea base ni mecanismos para acreditar incrementos de valor producto de obras públicas o decisiones urbanísticas. Tampoco se determina a qué sujetos alcanza cada instrumento —propietarios, desarrolladores o frentistas—, ni en qué etapas del proceso se materializa el cobro. La ausencia de estos elementos compromete la seguridad jurídica y la operatividad del instrumento, al impedir que la administración pueda fundamentar de manera objetiva la valorización generada y la distribución de cargas y beneficios. En estas condiciones, los instrumentos de captura de valorización resultan inaplicables y carecen de utilidad práctica.

En términos económicos, la reducción de metros construibles incrementa la incidencia del valor del lote y de los costos fijos por edificio, lo que presiona al alza el valor final de las unidades. Esto impacta sobre la actividad de la construcción, reduce empleo directo e indirecto, afecta cadenas de suministros y genera potenciales traslados de inversiones hacia otros municipios, con consecuencias adversas para la economía local.

En medio ambiente y riesgo hídrico, el POT incorpora categorías relevantes, pero no establece una articulación suficiente con autoridades provinciales ni con obras hidráulicas ya realizadas. No se incorporan criterios de mitigación, ni se definen usos permitidos o restricciones en áreas sensibles, ni se identifican fondos específicos. La falta de precisión limita la validez técnica del instrumento.

Otro aspecto que requiere una aclaración precisa es que el proyecto no define los medios, estructuras ni capacidades operativas necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa. Si bien el POT incorpora nuevos criterios, parámetros y obligaciones, no establece qué áreas municipales serán responsables del control, ni detalla cómo se articulan las funciones de inspección, fiscalización, seguimiento y sanción. La ausencia de una estructura institucional definida para la aplicación del código, acompañada de indicadores, procedimientos internos y recursos humanos adecuados, compromete la posibilidad real de implementar las disposiciones previstas y de asegurar su cumplimiento uniforme en todo el territorio. Sin estos elementos, el POT corre el riesgo de transformarse en un marco normativo ambicioso pero de baja ejecutabilidad práctica.

5. Observaciones territoriales e institucionales

Se observa que el modelo territorial propuesto presenta una desconexión significativa respecto de las preexistencias urbanas efectivamente consolidadas en el Partido. El POT introduce delimitaciones y categorías que no reconocen la expansión real que ya se ha producido tanto dentro del casco como en las áreas urbanas, complementarias y rurales, donde existen urbanizaciones consolidadas, loteos regulares e irregulares, tejidos residenciales estables y desarrollos que requieren ser

incorporados al diagnóstico y no reasignados como si fueran áreas vacantes. Esta falta de reconocimiento de las preexistencias genera interferencias entre el modelo deseado y la estructura urbana real: en el casco, las alturas propuestas no dialogan con la morfología existente; en las zonas de reserva urbana y rural, se clasifican como rurales sectores densamente habitados; y en el periurbano sur, suroeste y norte se omiten urbanizaciones consolidadas que demandan servicios, accesibilidad y políticas de integración. Desconocer estas situaciones no sólo afecta la precisión diagnóstica, sino que conduce a decisiones normativas inadecuadas, al no incorporar la territorialidad urbana existente ni las dinámicas que la configuran. Para que el instrumento sea aplicable y equilibrado, resulta indispensable integrar el reconocimiento explícito de las preexistencias en todo el modelo territorial.

Se observa que el modelo territorial propuesto presenta una desconexión significativa respecto de las preexistencias urbanas efectivamente consolidadas en el Partido. El POT introduce delimitaciones y categorías que no reconocen la expansión real que ya se ha producido tanto dentro del casco como en las áreas urbanas, complementarias y rurales, donde existen urbanizaciones consolidadas, loteos regulares e irregulares, tejidos residenciales estables y desarrollos que requieren ser incorporados al diagnóstico y no reasignados como si fueran áreas vacantes. Esta falta de reconocimiento de las preexistencias genera interferencias entre el modelo deseado y la estructura urbana real: en el casco, las alturas propuestas no dialogan con la morfología existente; en las zonas de reserva urbana y rural, se clasifican como rurales sectores densamente habitados; y en el periurbano sur, suroeste y norte se omiten urbanizaciones consolidadas que demandan servicios, accesibilidad y políticas de integración. Desconocer estas situaciones no sólo afecta la precisión diagnóstica, sino que conduce a decisiones normativas inadecuadas, al no incorporar la territorialidad urbana existente ni las dinámicas que la configuran. Para que el instrumento sea aplicable y equilibrado, resulta indispensable integrar el reconocimiento explícito de las preexistencias en todo el modelo territorial.

El análisis revela una insuficiente consideración de preexistencias territoriales en centralidades como Los Hornos, Hernández y otras áreas con alto dinamismo local. La proporción entre zona rural y zonas habitacionales carece de una justificación basada en la matriz productiva del Partido, lo cual dificulta evaluar la razonabilidad del modelo territorial propuesto.

Además, no se integran plenamente las redes de agua potable, cloacas, desagües pluviales y saneamiento con las zonas que el POT redefine. Tampoco se incorporan los efectos de obras hidráulicas existentes ni la capacidad de soporte del territorio. La falta de correlación entre expansión urbana y servicios disponibles puede afectar la sostenibilidad de las intervenciones futuras.

Asimismo, las disposiciones vinculadas al uso agropecuario presentan una desvinculación significativa respecto de la realidad productiva del Partido. La exigencia de parcelas mínimas de 3 y 30 hectáreas para actividades intensivas y extensivas, junto con la obligación de no superar el 40% de ocupación del suelo, resulta incompatible con la estructura parcelaria y con la matriz hortícola preexistente,

caracterizada por explotaciones familiares de menor escala y por niveles de ocupación superiores al 70%. Bajo tales parámetros, la mayoría de las unidades productivas del cinturón verde quedarían automáticamente en situación de incumplimiento, comprometiendo su viabilidad económica, reduciendo la producción local y generando efectos negativos sobre el empleo rural y el abastecimiento alimentario. La normativa propuesta no reconoce la dinámica, intensidad y configuración real de la actividad agropecuaria platense, lo que evidencia la necesidad de una revisión específica de estos indicadores.

6. Conclusiones

El POT representa un esfuerzo relevante por actualizar el marco regulatorio del Partido de La Plata y proyectar un modelo territorial contemporáneo. Reconoce la importancia de la estructura ambiental, incorpora instrumentos modernos de planificación, propone lineamientos operativos y asume la necesidad de ordenar la expansión urbana. Sin embargo, las inconsistencias identificadas —normativas, cartográficas, urbanísticas, económicas, ambientales e institucionales— revelan que el proyecto requiere una revisión más profunda para garantizar su aplicabilidad real, su coherencia técnica y su estabilidad jurídica.

En este contexto, resulta imprescindible reiterar la necesidad de ampliar los plazos de evaluación y constituir mesas técnicas interdisciplinarias, tal como la magnitud del instrumento exige. Sólo un proceso de análisis exhaustivo permitirá corregir inconsistencias, ajustar parámetros, revisar impactos y garantizar que el POT se convierta en una herramienta sólida, equilibrada y sostenible.

7. Riesgos identificados

Del análisis surgen riesgos normativos vinculados a la falta de prelación, riesgos administrativos derivados de la ausencia de un régimen transitorio, riesgos territoriales asociados a inconsistencias cartográficas y movilidad insuficiente, riesgos económicos vinculados a la reducción de inversiones y aumento de costos, y riesgos ambientales por falta de articulación con autoridades provinciales y ausencia de parámetros de mitigación.

Estos riesgos deben ser atendidos antes de la aprobación del instrumento, a fin de garantizar que el POT pueda cumplir efectivamente su rol como norma ordenadora del territorio.

8. Conclusiones

En definitiva, el análisis presentado no busca cuestionar el valor del proceso de planificación, sino contribuir a su fortalecimiento. El POT introduce elementos positivos, actualiza conceptos, incorpora instrumentos contemporáneos y reconoce la necesidad de ordenar el territorio de manera integral. Existen avances significativos en

materia ambiental, de preservación patrimonial, de reconocimiento de nuevas áreas y de actualización normativa.

El espíritu que anima este documento es estrictamente colaborativo. La planificación territorial es un compromiso intergeneracional que trasciende coyunturas políticas y exige decisiones responsables, informadas y sostenidas en el tiempo. La ciudad necesita un instrumento normativo sólido, transparente y coherente que oriente su desarrollo para las próximas décadas. Las observaciones aquí reunidas buscan aportar técnicamente a ese propósito: mejorar el instrumento, corregir inconsistencias, fortalecer su aplicabilidad y asegurar que el POT sea una herramienta eficaz para las generaciones que vienen.

CONSEJO CONSULTIVO PARA EL DESARROLLO REGIONAL
La Plata, noviembre de 2025