

¿QUÉ CIUDAD QUEREMOS?

Claves para pensar el futuro
urbanístico de Ushuaia

Aportes a la discusión del desarrollo territorial
sostenible de la ciudad de Ushuaia.

 **FINNOVA**

Fundación Innovación Fueguina

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. Discusión del proyecto de ampliación del ejido	11
a. Relación entre objetivos y la fundamentación del proyecto	13
b. Propuesta de ejido y de cuestiones complementarias	18
c. Mecanismos de gestión e implementación	25
d. Principios básicos para ordenar el debate según FINNOVA	27
e. Consideraciones a futuro	28
3. Caracterización de la ciudad de Ushuaia en la Región Cordillerana/ Sector Sudoccidental de la Isla Grande	30
a. Características generales	30
b. Ushuaia en la región cordillerana de la Isla Grande	32
c. Crecimiento urbano de la ciudad de Ushuaia	39
d. La configuración social del espacio y los patrones espaciales de la desigualdad	44
e. Condiciones habitacionales en Ushuaia	49
Análisis del déficit habitacional	50
Déficit cuantitativo	51
Tenencia	54
Déficit cualitativo	56
Informalidad urbana	58
f. Principales ejes problemáticos	60
Principales ejes problemáticos a escala micro regional	60
Principales problemáticas urbano-territoriales de la ciudad de Ushuaia	61
4. Antecedentes fueguinos	63
a. Marco normativo de relevancia nacional	63
b. Antecedentes normativos provinciales	63
c. Antecedentes de planificación micro regional (Sector Sudoccidental)	72
d. Antecedentes en planificación municipal (normativos y de gestión)	82

e. Síntesis de incompatibilidades del Proyecto con los antecedentes abordados.....	87
5. Antecedentes en procesos de ampliación de ejidos.....	89
6. Premisas de trabajo.....	103
a. Escala urbana.....	103
b. Escala regional: Sector Sudoccidental.....	106
7. Ejes estructurantes de un plan para el desarrollo territorial sostenible de la ciudad de Ushuaia y el Sector Sudoccidental de la Isla Grande.....	109
a. Ejes Transversales de Sostenibilidad.....	109
b. Unidades Territoriales.....	111
c. Instrumentos de planificación disponibles:.....	114
8. Conclusiones/ recomendaciones.....	115
Bibliografía.....	117

¿QUÉ CIUDAD QUEREMOS? CLAVES PARA PENSAR EL FUTURO URBANÍSTICO DE USHUAIA

En el contexto del **proyecto de ampliación del ejido urbano de Ushuaia presentado en la Legislatura provincial**, FINNOVA convocó a un **equipo interdisciplinario de especialistas en arquitectura, ingeniería, urbanismo, planificación territorial, sociología y políticas públicas** para elaborar un informe técnico orientado a aportar fundamentos y criterios a una discusión de enorme impacto para el futuro de la ciudad y de la provincia. El trabajo fue realizado además **con el asesoramiento de investigadores del CONICET** y con el acompañamiento de instituciones y sectores vinculados a esta discusión, entre ellos el **Colegio de Arquitectos de Tierra del Fuego, el Colegio de Ingenieros de Tierra del Fuego, el Colegio de Martilleros** y cámaras ligadas al **turismo, la hotelería, la gastronomía y el comercio**.

El trabajo analiza los **riesgos que presenta el proyecto tal como está formulado**, señalando la **debilidad de sus argumentos**, la **ausencia de estudios y de planificación previos** y la **falta de un debate público suficiente** para una transformación territorial de esta escala. En particular, cuestiona que la **demanda habitacional** se utilice como fundamento principal de la ampliación, cuando el **plan estratégico más reciente** plantea que la ciudad todavía tiene **capacidad de crecimiento dentro del ejido actual** si se consolida la infraestructura existente y se aprovecha mejor el suelo ya impactado. A su vez, el informe advierte sobre los **mayores costos urbanos, ambientales y de gestión** que implicaría **extender la ciudad en lugar de consolidar y densificar el tejido existente**, así como sobre los **riesgos institucionales y territoriales** asociados a la **derogación de la Ley provincial 597** y a la definición de **nuevos límites sin criterios integrales de ordenamiento**. En ese marco, alerta también sobre la posibilidad de **dejar a libre arbitrio áreas de altísimo valor ambiental, paisajístico, turístico y productivo**, que constituyen **activos estratégicos de Ushuaia**. A partir de este diagnóstico, el informe busca **sentar las bases para pensar un proceso serio de desarrollo territorial sostenible para Ushuaia y Tierra del Fuego**, con **información precisa, participación efectiva** y una **mirada integral** que articule **vivienda, infraestructura, ambiente, producción, turismo, identidad urbana y calidad de vida**.

SÍNTESIS DEL INFORME TÉCNICO

La ampliación del ejido de Ushuaia no puede discutirse como una simple modificación de límites administrativos. Lo que está en juego es el **modelo de ciudad y de desarrollo territorial** para Ushuaia y para Tierra del Fuego en las próximas décadas. Por eso, nos proponemos aportar insumos técnicos para comprender el

riesgo que representa este proyecto y planteamos que cualquier redefinición del ejido debería surgir de un proceso previo de **planificación integral**, sustentado en información precisa, criterios sólidos y participación efectiva.

Desde ese punto de partida, cuestionamos el proyecto actual porque entendemos que invierte el orden correcto: en vez de estudiar primero el territorio y después definir límites, propone ampliar primero y planificar después. **Desde nuestro equipo técnico**, eso constituye un problema de base. Una transformación de esta magnitud exige, antes que nada, conocer aptitudes del suelo, riesgos, restricciones ambientales, necesidades de infraestructura, costos, vocaciones productivas y capacidades institucionales. Recién después podría discutirse seriamente una redefinición del ejido.

En esa lógica, **identificamos tres grandes debilidades del proyecto: la fragilidad de su fundamentación argumentativa, las deficiencias en la propuesta concreta del ejido y las dificultades que tendría su gestión e implementación.** Es decir, **no cuestionamos solo el tamaño de la ampliación, sino también la falta de consistencia entre lo que el proyecto dice querer resolver y las herramientas reales que ofrece para hacerlo.**

El primer gran cuestionamiento está en los fundamentos. El proyecto se apoya en argumentos urbanos —déficit habitacional, crecimiento demográfico, informalidad y desarrollo económico—, pero la propuesta que formula tiene impactos microrregionales mucho más amplios, especialmente sobre el sector sudoccidental de la Isla Grande. **Desde FINNOVA advertimos** que ahí hay una desarticulación central: **se usan problemas de la ciudad para justificar una transformación territorial de escala regional**, sin una mirada multiescalar suficiente.

En relación con el argumento habitacional, **somos especialmente enfáticos: el déficit habitacional no alcanza por sí solo para justificar la ampliación del ejido.** Incluso planteamos que usarlo de ese modo es conceptualmente incorrecto, porque el déficit puede estar vinculado a muchos factores distintos: acceso al suelo urbanizado, falta de servicios, alquiler, hacinamiento, precariedad constructiva, irregularidad en la tenencia o falta de crédito. **Es decir, déficit habitacional no es sinónimo de falta de tierra.** Por eso, ampliar superficie sin caracterizar adecuadamente la demanda puede generar más suelo, pero no necesariamente más acceso, más equidad ni mejores condiciones de vida.

Nuestro diagnóstico sobre Ushuaia refuerza esa idea. Con una ciudad donde aún no se satisfacen condiciones básicas en el ejido actual, **nuestra conclusión técnica** es que la urgencia no es expandir de manera masiva, sino **consolidar la ciudad existente**, completar infraestructura y diseñar instrumentos de acceso al hábitat acordes a distintos tipos de demanda.

En la misma línea, **cuestionamos** que la demanda habitacional sea presentada como argumento central de la ampliación cuando el propio Plan Estratégico Ushuaia Sostenible 2050 ya plantea que **la ciudad todavía tiene capacidad de crecimiento dentro del ejido actual, hasta 130.000 habitantes, si se consolida la**

infraestructura existente y se aprovecha mejor el suelo ya impactado. Es decir, incluso los antecedentes recientes de planificación contradicen la idea de que la única salida sea crecer hacia afuera.

A eso se suma otro dato clave: Ushuaia ya presenta baja densidad urbana en comparación con otras ciudades patagónicas. Esto quiere decir que tiene mucho espacio para crecer en el ejido actual, sin expandirlo. **Advertimos** que una ampliación de esta escala profundizaría la dispersión urbana, **generando mayores costos de tendido y mantenimiento de infraestructura, más dependencia del transporte individual, más presión sobre recursos ambientales y más fragmentación del tejido social.**

En este punto aparece otro aspecto técnico muy importante: la diferencia entre ejido municipal y ejido urbano. **Sostenemos** que el proyecto mezcla ambos conceptos y termina tratando como “urbano” un territorio que incluye áreas rurales, naturales y estratégicas que no deberían quedar automáticamente bajo esa lógica. **Desde nuestro equipo técnico**, ese error no es semántico sino sustantivo: llamar urbano a todo el territorio supone una vocación de uso que no está demostrada y que puede condicionar negativamente su desarrollo futuro.

También nos referimos al plano del articulado concreto. Advertimos que el proyecto propone planificación ex post, que define áreas protegidas y de servicios turísticos sin fundamentos técnicos suficientes, y que habilita infraestructura e inversiones sin plan de infraestructura ni plan de inversiones. En otras palabras, no solo falta diagnóstico, sino también una hoja de ruta seria para implementar lo que se pretende habilitar.

En paralelo, **insistimos en que Ushuaia no puede pensarse como cualquier ciudad.** Dedicamos buena parte del trabajo a mostrar la singularidad territorial de la ciudad y de su entorno: su condición trasandina, su geografía extrema, su relación con el Canal Beagle, su rol logístico y geopolítico, y la complejidad de su región cordillerana, donde conviven cuencas, turbales, bosques, valles, costa y corredores paisajísticos de enorme valor. No se está discutiendo sobre “tierra vacía”, sino sobre un territorio ambiental, turístico, identitario y estratégico de enorme sensibilidad.

Por eso, uno de nuestros cuestionamientos más fuertes de **nuestro informe** es el ambiental. Allí señalamos que **la ampliación afectaría áreas con turberas, humedales, bosques nativos, cuencas hídricas, yacimientos arqueológicos, reservas y corredores paisajísticos**, y que el proyecto no incorpora información ambiental específica suficiente para tomar una decisión de ese alcance. También cuestionamos que los límites propuestos respondan a criterios geométricos y no a criterios de cuenca, aptitud biofísica o lógica territorial. **Entendemos** que eso puede provocar degradación de ecosistemas, conflictos de jurisdicción y pérdida de recursos estratégicos.

Dentro de ese mismo diagnóstico, **advertimos sobre riesgos muy concretos** si cambian los usos del suelo sin planificación: **urbanización en áreas turísticas, ocupación de zonas inundables o con pendientes inestables, afectación de**

cuencas de agua potable como la del río Olivia, degradación de turberas y bosques en valles estratégicos, y pérdida de patrimonio arqueológico costero. También señalamos que procesos de expansión sin control podrían reforzar la lógica de ocupación informal y repetir problemas que Ushuaia ya conoce desde hace décadas.

En ese marco, la Ley provincial 597 ocupa un lugar central en **nuestra argumentación. Sostenemos** que su derogación, tal como plantea el proyecto, sería especialmente grave porque esa norma es resultado de un camino técnico previo de ordenamiento y zonificación en valles y costas del sector sudoccidental. **Eliminarla implicaría dejar amplias áreas sin reglas claras**, generar una suerte de “orfandad legal”, entrar en conflicto con otras normas vigentes e ignorar estudios previos sobre el Canal Beagle y Almanza. En la práctica, significaría dejar a mayor discrecionalidad áreas de altísimo valor ambiental, paisajístico, turístico y productivo, que son activos estratégicos de Ushuaia.

También discutimos el supuesto impacto positivo de la ampliación sobre el desarrollo económico. Allí marcamos que no hay evidencia seria que permita sostener que cambiar límites jurisdiccionales, por sí solo, vaya a mejorar actividades como el turismo. Más bien planteamos el riesgo inverso: si se debilita la regulación territorial, podrían avanzar procesos de especulación inmobiliaria sobre la costa del Beagle o sobre áreas de alto valor escénico, afectando justamente los recursos que sostienen parte central del modelo productivo local.

Otro de los puntos fuertes de **nuestro trabajo** es el de la capacidad estatal. **Remarcamos** que ampliar el ejido no es solo mover una línea en un mapa, sino multiplicar responsabilidades públicas: saneamiento, alumbrado, vialidad, transporte, residuos, control del suelo, mantenimiento de reservas, equipamiento y fiscalización. En ese punto, planteamos que hoy el municipio no cuenta con la estructura orgánica ni con los recursos necesarios para gestionar un territorio urbano de esa escala, y que avanzar sin esa capacidad podría derivar en más loteos sin servicios y en mayores costos ex post.

Después de ese diagnóstico, **no nos quedamos solo en la crítica.** Proponemos reordenar el debate a partir de cuatro principios: **planificación antes que expansión, consolidación de la mancha urbana actual, densificación planificada y protección de activos estratégicos.** La idea de fondo es que la discusión no debe ser “ampliar o no ampliar”, sino cómo construir un proceso serio de desarrollo territorial que parta de la ciudad real, de sus déficits concretos y de sus límites ambientales.

La **densificación** no implica, necesariamente, una verticalización indiscriminada ni la aparición de tipologías incompatibles con el perfil urbano y paisajístico de Ushuaia. Supone, más bien, **optimizar el uso del suelo ya urbanizado**, consolidar vacíos e incrementar capacidades en áreas aptas. Como mencionamos previamente, la ciudad puede alcanzar los **130.000 habitantes dentro del ejido actual**, y sin mo-

dificar el Código de Planeamiento Urbano vigente. Esto representaría un crecimiento superior al **50 %** respecto de su población actual. En ese marco, es posible definir **sectores con mayor capacidad de absorción**, donde un aumento de altura o intensidad no comprometa el paisaje, y resguardar otros ámbitos donde, por su valor escénico, ambiental o identitario, deban mantenerse parámetros más restrictivos. Esa discusión, además, debe abordarse **desde criterios morfológicos de conjunto**, y no **lote a lote ni por vía de excepción**, estableciendo **alturas máximas acordes a la morfología urbana**, a condiciones adecuadas de **asoleamiento** y al **disfrute visual de la mayoría**.

En esa búsqueda, **recuperamos también antecedentes comparados**, como los casos de Dina Huapi y Punta Arenas, para mostrar que en experiencias más consistentes primero se integran variables ambientales, demográficas y de conectividad, y recién después se toman decisiones políticas sobre expansión o delimitación. Esa referencia refuerza una idea central de **nuestra posición**: la ampliación del ejido, si alguna vez se discutiera seriamente, debería ser consecuencia de una planificación previa y no una decisión aislada.

A partir de ahí, **proponemos una agenda concreta**. En el plano institucional, planteamos la necesidad de una Ley de Ordenamiento Territorial Provincial que funcione como hoja de ruta para definir primero el modelo de desarrollo territorial fueguino y luego, como consecuencia técnica, discutir el ejido de Ushuaia. También sugerimos complementarla con una Ley de Acceso al Hábitat Justo y con un Plan de Inversión Pública en Infraestructura y Servicios.

En el plano operativo, **proponemos instrumentos específicos** para reemplazar la expansión indiscriminada por una gestión territorial y urbana eficiente: mapas de vacíos urbanos prioritarios, diagnóstico estratificado de la demanda habitacional, programas de mejoramiento habitacional, mapas de aptitud biofísica, identificación de áreas de riesgo y mesas de trabajo interinstitucionales entre municipio, provincia, colegios profesionales y organizaciones sociales.

Además, **organizamos una mirada propositiva** en ejes estructurantes de un futuro plan: patrimonio, infraestructura, acceso al hábitat y gestión territorial integral, entre otros. Allí aparecen ideas muy concretas, como preservar la identidad urbana y paisajística, completar infraestructura básica, reducir el déficit habitacional sin avanzar sobre áreas de riesgo, actualizar sistemas de información geográfica y fortalecer una gobernanza participativa y coordinada entre niveles del Estado.

Finalmente, **bajamos esa visión a unidades territoriales de gestión**. Identificamos preliminarmente nueve áreas que no deberían tratarse de la misma manera, porque tienen usos, regulaciones y vocaciones distintas. Entre ellas distinguimos el espacio urbano de Ushuaia, la interfaz urbano-rural-natural, la cordillera y otras áreas del sector sudoccidental que demandan estrategias diferenciadas. Para el área urbana, por ejemplo, proponemos consolidación, mejoramiento de barrios informales, puesta en valor de espacios públicos, nuevos parámetros urbanísticos,

prohibición de excepciones, revitalización y urbanización de vacíos urbanos, y mejora del transporte público.

Nuestra conclusión general es que el proyecto actual no ofrece una respuesta seria a los problemas reales de Ushuaia y que, tal como está planteado, puede incluso agravarlos. Por eso, **nuestra propuesta de fondo** no es defender el statu quo ni negar toda discusión futura sobre límites, sino cambiar radicalmente el enfoque: pasar de una lógica de ampliación apresurada a una lógica de conocimiento, planificación, regulación clara, participación pública y desarrollo territorial sostenible, capaz de integrar vivienda, infraestructura, ambiente, producción, turismo, patrimonio, identidad urbana y calidad de vida.

Pensar una **ciudad a futuro** también exige superar la lógica de la **excepción permanente**. No resulta consistente proyectar un desarrollo urbano sostenible si las reglas generales de ordenamiento conviven con continuas excepciones lote a lote, que terminan debilitando la coherencia morfológica, la previsibilidad normativa y la capacidad de planificar en términos de conjunto. Desde esa perspectiva, proponemos avanzar hacia un modelo urbano que integre de manera equilibrada la **demandas habitacional**, la actividad **turística**, la protección del **paisaje**, la calidad ambiental y las necesidades de **infraestructura y movilidad**, bajo criterios de **sostenibilidad**, habitabilidad y largo plazo. Se trata de pensar una ciudad más **vivable**, más **disfrutable** y mejor ordenada, que respete su **historia**, su **identidad** y sus valores paisajísticos, y que oriente su crecimiento a partir de reglas claras, estables y consistentes con el interés general.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento busca aportar insumos técnicos a la discusión sobre el desarrollo territorial de Ushuaia, en el marco de la presentación de proyectos de ley relativos a la ampliación del ejido urbano municipal, el primero de ellos debatido en Comisión en la Legislatura Provincial durante el mes de diciembre de 2025 (As. N° 172-24) y el segundo a punto de entrar en Comisión (As. N° 110-26). El actual ejido se encuentra delimitado por la Ley Provincial N° 443/98. Si bien la iniciativa de repensar el crecimiento de la ciudad resulta positiva, consideramos que la definición de nuevos límites administrativos debería necesariamente inscribirse en un debate más amplio sobre el modelo de desarrollo territorial que se pretende, tanto para Ushuaia como para la provincia, sustentado en información precisa y criterios sólidos.

En este marco, Finnova impulsa, con el aporte de profesionales especializados, un espacio de intercambio orientado a reflexionar sobre el crecimiento urbano en relación con el desarrollo económico, ambiental y social del territorio ushuaiense, desde un enfoque integral y sostenible. Ello implica, en primer lugar, considerar distintos aspectos del territorio: los tiempos (pasado, presente y futuro), los espacios (urbano, rural y natural) y las dimensiones que lo estructuran (ambiental, construida, productiva, social e institucional). Sólo a partir del reconocimiento integral de las características actuales del territorio urbano y cordillerano, su trayectoria histórica y sus potencialidades futuras, será posible definir un proyecto adecuado de ocupación del suelo. En segundo lugar, y considerando que la ampliación del ejido implica pensar a Ushuaia en términos de un nuevo territorio, el análisis debe abordarse en múltiples escalas: la del ejido municipal actual, la micro regional (región cordillerana), la provincial y, finalmente, la suprarregional. No es posible definir un nuevo modelo de ciudad sin comprender cómo se inserta en sus diferentes contextos, y a su vez, sin reconocer características, potencialidad y limitaciones de ese contexto que la contiene. En tercer lugar, para avanzar de manera efectiva en la reflexión territorial, resulta fundamental recuperar y analizar los antecedentes existentes a nivel local, provincial y en contextos similares. Existen en la Provincial y en el resto de la Patagonia, procesos normativos, académicos y de planificación valiosos, de los cuales aprender y transferir conocimiento.

Dado que el mencionado trabajo comprende una gran complejidad y requiere la intervención de múltiples actores, este documento, de carácter preliminar, expone los primeros avances realizados por el equipo asesor en pos de contribuir a un proceso de planificación del desarrollo territorial sostenible de Ushuaia, que sienta las bases para la re-definición de los límites ejidales de la ciudad de Ushuaia y de los usos del suelo posibles en toda su extensión. Se parte de realizar una primer exposición respecto a los motivos por los cuales el actual proyecto de ampliación del ejido resulta insuficiente (incluso potencialmente contraproducente) con los obje-

tivos de sostenibilidad territorial. Se reconocen deficiencias en al menos tres sentidos: en su fundamentación, en la propuesta concreta (con gran impacto ambiental y territorial) y en las capacidades de gestión que demandaría esa propuesta, hoy inexistentes. A continuación se propone un apartado en el que se realiza una breve caracterización de la ciudad de Ushuaia y la región cordillerana que abarca la propuesta de ejido, reconociendo sus particularidades geográficas, históricas y principales problemáticas actuales. Se busca con ello identificar las principales problemáticas territoriales del sector en cuestión, a los fines de poder definir futuras líneas de planificación acordes a la realidad bajo estudio. A continuación, se presenta una síntesis de antecedentes relevantes para la planificación, tanto a nivel local como en otros casos de referencia. Finalmente, se proponen una serie de aspectos clave, ejes y unidades territoriales de gestión, que podrían orientar un futuro proceso de planificación.

2. DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL EJIDO

Texto reelaborado en base a las discusiones de equipo que se han llevado en el marco del debate técnico interactoral propuesto por FINNOVA durante los meses de Febrero y Marzo de 2026.

El 19 de abril de 2024 se ingresó a la Legislatura Provincial un proyecto de ley que propone la modificación de los límites jurisdiccionales del municipio de Ushuaia, el cual fue mínimamente modificado y vuelto a presentar el 26 de Marzo de 2026. La iniciativa, que incluye tanto sus fundamentos como el articulado normativo, justifica la expansión en función del acelerado crecimiento demográfico, el marcado déficit habitacional y la histórica tendencia hacia la producción informal del espacio urbano. Asimismo, destaca la necesidad de potenciar actividades económicas estratégicas, como el turismo y el desarrollo reciente de Puerto Almanza.

Si bien no estamos en desacuerdo en la necesidad que puede tener el Municipio de aumentar su superficie ejidal, la magnitud de la transformación territorial del futuro de los y las fueguinas y ushuaienses que implicaría la aprobación de este proyecto, así como los impactos inevitables que generaría, ameritan su discusión. La propuesta técnica plantea una ampliación sin precedentes: el ejido pasaría de las 10.803 hectáreas actuales a aproximadamente 115.000, una superficie equivalente a 38 plantas urbanas o 10 veces el ejido actual de la ciudad. Además, el proyecto introduce definiciones críticas para el futuro provincial:

- Propone un proceso de planificación territorial ex post de la aprobación del nuevo ejido. (Artículo 3). No indica cuáles serían los lineamientos, tiempos, responsables ni objetivos de ese proceso, como así tampoco su fuentes de financiamiento ni actores involucrados.

- Deroga la Ley 597: Dejaría sin efecto la normativa que hoy zonifica el sector sudoccidental de la Isla Grande, que implica dejar un cuarto del territorio insular, uno de gran valor ambiental, sin ningún tipo de regulación respecto a su uso y ocupación. .
- Define un área natural protegida Área Natural Protegida (Artículo 5) y un Área de Servicios Turísticos (Artículo 7) sin fundamentos de su delimitación más que su superficie.
- Propone la autorización de nueva infraestructura de transporte marítimo y un esquema de captación de inversiones (Artículo 8), sin contar con una Plan de Infraestructura ni un Plan de Inversiones que sustente, justifique y oriente su desarrollo. La Figura 1 ilustra la magnitud del territorio comprendido en este nuevo límite propuesto.

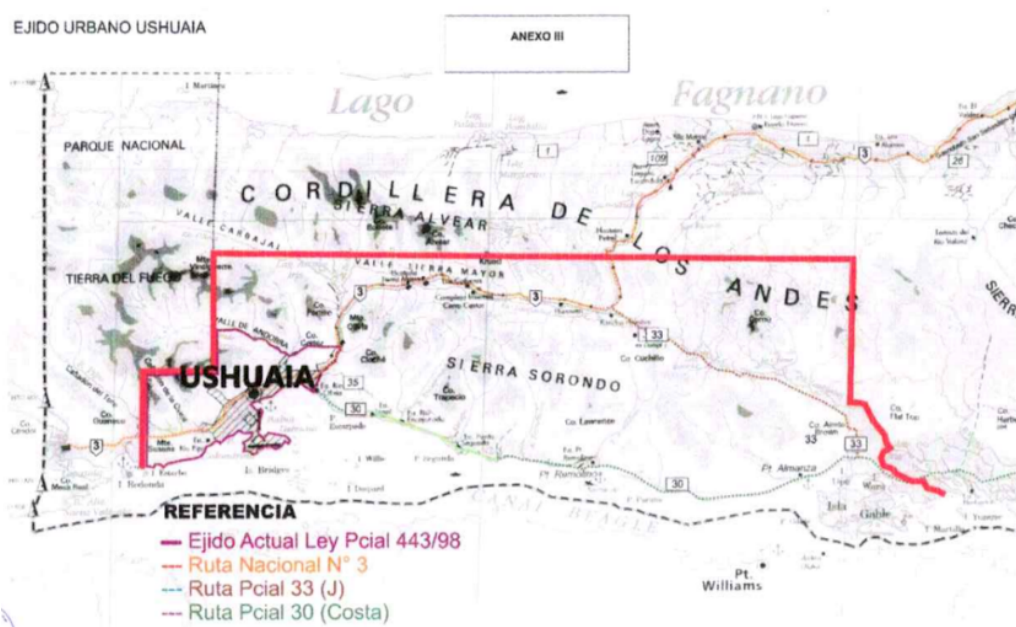


Figura 1: Proyecto de ampliación del Ejido Urbano de Ushuaia. Fuente: Proyecto de Ley As. N° 172-24

Desde nuestro criterio, la ampliación del ejido no debería ser una decisión normativa aislada, sino el resultado de un proceso previo de planificación integral y ordenamiento territorial. Requiere incorporar no solo “considerandos” y consideraciones ambientales, urbanas, económicas y sociales para sostener su definición, sino estudios de base, datos y voces autorizadas que se incorporen activamente a la definición de un Articulado acorde a la magnitud de los cambios propuestos. Este proceso debería sustentarse en criterios técnicos sólidos e instancias de participación ciudadana que definan:

- El modelo de ciudad y el perfil productivo deseado para Ushuaia.
- La aptitud territorial, ambiental y de desarrollo urbano necesarias para delimitar el nuevo ejido municipal y dentro de él, el ejido urbano.
- La delimitación precisa de áreas de conservación, áreas de desarrollo productivo, turístico y de proyectos especiales, además de zonas urbanizables.
- Los instrumentos de gestión (normativos y proyectuales), necesarios para el acceso al hábitat en el nuevo Ejido.
- El estudio de sistemas de conectividad, movilidad y transporte, así como la provisión de servicios básicos e infraestructura, ajustados a prognosis poblacionales y aptitudes de suelo.
- La factibilidad financiera, legal y técnica para sostener la infraestructura necesaria.

Bajo este enfoque, identificamos tres ejes donde el proyecto presenta debilidades técnicas y territoriales: 1- la relación entre los objetivos y la fundamentación 2- la propuesta de ejido y de cuestiones complementarias y 3- los mecanismos de gestión e implementación.

a. Relación entre objetivos y la fundamentación del proyecto

El proyecto define como objetivo “la ampliación del ejido municipal de la ciudad de Ushuaia con la finalidad de generar un circuito económico, productivo y habitacional que responda a las necesidades de la comunidad a corto, mediano y largo plazo” (página 1, Considerandos). Sostiene además, como ejes principales, las soluciones habitacionales, el crecimiento económico sostenido en el tiempo y la generación de nuevos puestos de trabajo. Frente a estas motivaciones surgen una serie de reflexiones:

En primer lugar, cabe mencionar la **desarticulación entre la escala del análisis/justificación (urbana) y la escala de la propuesta (regional)**. Mientras que la justificación se ancla en problemáticas pertenecientes a la ciudad, el objetivo de ampliación del ejido implica sobre todo impactos y transformaciones territoriales a nivel micro regional. Dada la escala de la intervención propuesta, se resalta la falta de perspectiva multiescalar y de reflexión respecto al espacio de la región sudoccidental de la Isla Grande, la cual se ve directamente afectada por la propuesta.

En segundo lugar, los fundamentos principales que se presentan tienen que ver con la dinámica de crecimiento demográfico y urbano de la ciudad, el déficit habitacional, la urbanización informal y el desarrollo de actividades económicas. Previo a adentrarnos en cada uno de esos temas, es menester aclarar que, **para generar un circuito económico y habitacional, sería recomendable desde la experiencia**

técnica convocar a un proceso de planificación estratégica o integral y no proponer únicamente la ampliación del ejido. En los términos en que está planteada la propuesta, implica únicamente definir nuevos límites administrativos y restricciones mínimas de uso e incumbencias jurisdiccionales, pero no define acciones ordenadas en el tiempo en pos de alcanzar esos objetivos, ni tampoco muestra el conocimiento técnico para reconocer cuales serían los usos del suelo posibles en pos de alcanzar la mejor propuesta para el desarrollo territorial armónico e integral (productivo, ambiental, socio-habitacional e institucional). Un proceso de planificación, por el contrario, podría generar la información de base necesaria para tomar decisiones en pos de alcanzar los mencionados objetivos. Analizaremos ahora algunos de los fundamentos, mostrando contrapuntos en su interpretación.

- Respecto al déficit habitacional, si bien es uno de los argumentos que sustentan un plan integral territorial, urbano o habitacional, no es suficiente por sí solo para justificar la ampliación del ejido. Si bien la propuesta reconoce que el fenómeno es producto del desacople entre planificación urbana y crecimiento demográfico, se vuelve a reincidir en este mismo problema al pretender ampliar el espacio sin planificación. De hecho, desde el punto de vista técnico, es un argumento necesario pero incompleto, e incluso puede ser problemático si se aborda de manera aislada, parcial o sin reconocer su composición en un momento específico. Como bien se reconoce en los considerandos, no todo déficit habitacional es déficit de suelo o de vivienda; muchas veces es déficit de acceso al suelo urbanizado (con servicios), bien localizado o regulado. También puede implicar déficit respecto a la calidad constructiva de la vivienda, a la cantidad de cuartos en relación a las personas en la vivienda, etc. Por otra parte, el déficit habitacional no es lo mismo que falta de suelo, ya que el primero incluye hacinamiento, informalidad, precariedad y no se resuelve con más superficie urbana. Por el contrario, la “falta de suelo” puede suceder incluso cuando existe suelo disponible, pero no es accesible por precios o falta de infraestructura, especulación, costos de urbanización, etc. Si estas precisiones conceptuales no se tienen en cuenta, existen riesgos de generar impactos negativos en el desarrollo territorial, entre ellos puede mencionarse: se genera más suelo en el ejido urbano pero no es necesariamente más accesible, se incentiva expansión difusa, se generan lotes pero la población beneficiaria no tiene los recursos para realizar una vivienda, aumentan los costos de infraestructura, se reproducen desigualdades.

Por todo ello, el abordaje del déficit habitacional requiere en primer lugar caracterizar su composición a los fines de conocer su dinámica y variabilidad en el tiempo, reconocer limitaciones actuales, pensar políticas futuras y de adecuar las respuestas a las demandas existentes. En segundo lugar y de acuerdo a esos resultados, estratificar la demanda y en función ello, identificar una cartera de opciones con variados instrumentos de gestión integral

del hábitat según sea el caso y las necesidades. Entre las buenas prácticas de gestión se pueden mencionar aquellas orientadas a mejorar el déficit cuantitativo a través del acceso efectivo al suelo urbano (con instrumentos tales como la movilización de suelo vacante dentro del ejido, la generación de lotes con servicios, la regulación del mercado de suelo la recuperación de plusvalía urbana, convenios públicos privados) combinadas con instrumentos de intervención directa en el mercado inmobiliario, en la producción de vivienda, o indirecta mediante el diseño de políticas de crédito hipotecario y financiamiento. También pueden pensarse políticas orientadas a mejorar la provisión de servicios y reducir el déficit cualitativo a través de la creación de banco de materiales, ayuda mutua, ampliación de viviendas.

- Respecto a la composición del déficit habitacional en Ushuaia, el análisis de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda para el año 2022 nos permite reconocer que **el déficit cuantitativo ha bajado en términos absolutos (de 14,2% en 2010 a 6,85% en 2022), mientras que el cualitativo ha subido**. En relación a la tenencia irregular, vemos que los propietarios de vivienda han disminuido 10 puntos porcentuales respecto a 2010¹, mientras que los inquilinos han aumentado un 12% respecto a 2010 y 20% respecto a 2001. En relación a los servicios, podemos observar que mientras que en 2001 la red de agua corriente abarcaba al 98% de la población en viviendas particulares, en 2010 este número bajó al 95% y en 2022 al 90%. Algo similar sucede con el acceso a red cloacal, que se mantuvo en un 89% de cobertura en 2001 y 2010 y descendió al 85% en 2022. En relación a la red de gas, el censo arrojaba para 2001 una cobertura del 95%, que descendió al 90% en 2010 y a 80% en 2022. Si comparamos los valores con río Grande vemos que la tendencia fue la contraria: la cobertura de red de agua subió del 96% al 97% entre 2010 y 2022, la de cloaca del 92% al 95%, mientras que la de gas sí descendió del 93% al 84%. Considerando que el parque habitacional se ha incrementado un 35% en la ciudad, la falta de servicios puede deberse a la necesidad de consolidar el nuevo tejido existente. Si analizamos la composición territorial, vemos que el déficit se concentra fundamentalmente en los conocidos como “barrios altos”. Estos resultados nos indican que para reducir el déficit actual se necesita sobre todo, tendido de servicios básicos en barrios altos, tales como el agua potable, gas y red de descarga cloacal, así como políticas que regulen el mercado de alquileres, entre otras acciones de orden inmediato. Además, conocer la verdadera demanda segmentada

¹ Sobre éste número debieron realizarse correcciones en la medida en que los indicadores censales se han modificado. La categoría vivienda propia en el Censo 2022 ha dejado de identificar la diferencia entre propietarios de la vivienda y el terreno y propietarios únicamente de la vivienda, indicador que se utilizaba para conocer la tenencia irregular. Sin embargo a esta última nos aproximamos a través de nuevas diferenciaciones que marca el censo: Sin escritura, Boleto de compra-venta u otra documentación e incluyendo las categorías “no tiene documentación”, “cedida por trabajo”, “otra situación”.

de acuerdo a las necesidades reales de la población sería fundamental para reconocer demanda real de suelo, vivienda, crédito, mejoramiento, según sea el caso.

- Respecto a la problemática del hábitat informal, la primera solución que debería discutirse es la finalización de los proyectos de mejoramiento integral de barrios populares. Existen en la ciudad barrios ocupando zonas de riesgo ambiental que demandan solución urgente como el caso del Cañadón. Además de cuestiones de infraestructura básica, estos barrios merecen cualificarse, y para ello es necesario poner esfuerzos en pensar soluciones adecuadas al contexto fueguino. Cabe mencionar que este proyecto podría extender esta dinámica de ocupación, al proponer a generar nuevas áreas de urbanización sin conocer aún cuáles áreas son factibles de ser urbanas y cuáles no.
- Respecto a las **variable demográfica**, resulta necesario vincular el crecimiento poblacional con las demandas que ello implica en términos de espacio físico/geográfico, a los fines de comprender la presión territorial que ese crecimiento puede generar. Resulta viable en este punto realizar una pequeña proyección a los fines de comprender la magnitud real de la demanda demográfica mencionada. Analizando la historia de la ciudad, cabe mencionar que Ushuaia experimentó un proceso de crecimiento demográfico excepcional los últimos 40 años, con tasas medias anuales de, 8,6% entre 1980 y 1991, disminuyendo progresivamente en las décadas siguientes aunque manteniéndose elevados en términos comparativos. Para el último período 2010-2022, la Tasa de crecimiento medio anual ha sido del 3,2%, superior del período anterior (2,4%). A partir de las tendencias demográficas observadas entre 1980 y 2022, puede estimarse de manera exploratoria que, de mantenerse tasas de crecimiento en el orden del 3,0–3,2 % anual (tasas altas), Ushuaia podría alcanzar entre 360.000 y 400.000 habitantes en los próximos 50 años. Se trata de una proyección tendencial simple, no de una proyección demográfica oficial (**la población no crece indefinidamente con una tasa constante**, por lo que esta estimación sirve más como **ejercicio de presión territorial futura** que como pronóstico exacto). Para albergar 400.000 habitantes en una ciudad patagónica de baja densidad (ej. 30-50 hab/ha), se necesitan entre 8.000 y 13.333 hectáreas de área urbana consolidada, sin considerar grandes zonas rurales periféricas. En este sentido, la superficie realmente necesaria para urbanización, de sostenerse las tendencias de expansión por densidad baja, **demandarían menos de un 10% del espacio propuesto** para la ampliación. Por ello, resulta necesario generar mayores precisiones respecto al territorio y su relación con la dinámica demográfica, previo a definir ejido, particularmente urbano.

Un trabajo interesante respecto a la reflexión espacial y su vínculo con el crecimiento poblacional se realizó para las ciudades fueguinas en 2017, denominado “Modelo de proyección de necesidades basado en demandas demográficas”, realizado por la Secretaría de Planificación Estratégica, Ordenamiento Territorial y Hábitat de la Provincia de TDF AIAS. Su función principal fue prever cuánta infraestructura, viviendas y servicios necesitaría la Provincia en el futuro cercano, basándose en cómo crece su población. El modelo no solo tuvo en cuenta el número de personas, sino que tradujo ese crecimiento en necesidades concretas de suelo urbano, viviendas y servicios básicos. Si bien los datos estarían desactualizados, su estudio plantea una argumentación válida respecto a cómo vincular espacio y población, pasible de ser replicada en el debate de ampliación del ejido.

Por otra parte, en el Plan Estratégico Ushuaia Sostenible – PEUS 2050 (2024), se plantearon los escenarios de crecimiento y desarrollo de la ciudad, de donde surge que todavía hay capacidad de crecimiento urbano sin necesidad de expansión urbana, si se consolida la capacidad instalada en servicios de infraestructura y se aprovecha el suelo ya impactado.

- En relación a **las actividades productivas**, se menciona querer apuntalar actividades como el turismo, sin embargo no existen los estudios ni la evidencia necesaria que vinculen una mejora en el desarrollo de esas actividades ya consolidadas, con un cambio de los límites de la jurisdicción. **Al contrario, un cambio de este tipo en la jurisdicción dejando sin efecto la zonificación preexistente, podría impactar de manera muy negativa en el turismo, ya que al desregular el uso del territorio, existen evidencias de posibles procesos de degradación ambiental y del paisaje, ambos recursos fundamentales para la actividad.**

Por otra parte el proyecto menciona que el trazado de tres rutas garantizaría el desarrollo productivo. Sin embargo, actualmente existen instalaciones de la provincia con buenos accesos que no se utilizan, como Petrel, San Pablo y Yehuin. Si bien la variable de la accesibilidad es de gran importancia para el desarrollo económico-territorial, esta debe ser estudiada en conjunto con otras variables como la aptitud ambiental, económica y la viabilidad de infraestructura básica para reconocer espacios óptimos para el desarrollo de tal o cual actividad económica. Tampoco se justifica en el proyecto por qué debería ser esta planta urbana y no otra la que sostenga esta actividad, en la medida en que no identifica geográficamente puntos estratégicos para ningún desarrollo económico-productivo en particular.

Resulta fundamental en este punto mencionar que no se toman como antecedentes los distintos y variados estudios y antecedentes realizados previamente para la zona de los Valles, de la Ruta del Beagle y de Almanza, donde **ya se han explorado diferentes maneras de optimizar las características productivas**

del territorio en cuestión, sin generar impactos ambientales negativos. Entre estos antecedentes se puede mencionar el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial para Tierra del Fuego, la zonificación del sector Sudoccidental de la Isla Grande, el estudio de Gaviño Novillo, entre otros. **Sería por ello conveniente, dar cuenta del conocimiento de los antecedentes, reconocer el territorio que se quiere potenciar y de qué forma, de lo contrario se corre el riesgo de que la única actividad económica que se genere sea la especulación inmobiliaria sobre la costa del canal Beagle, con un costo altísimo para el ambiente y el desarrollo turístico.**

b. Propuesta de ejido y de cuestiones complementarias

En términos de propuesta y articulado, resulta central mencionar que esta propuesta no brinda solución a las problemáticas reales que se presentan en los “considerandos”. El proyecto presentado muestra una serie de déficits que se describen a continuación:

i. Falta de precisión conceptual respecto el ejido urbano/ejido municipal

A nivel de usos, el proyecto propone la ampliación del ejido municipal y se remite a la Carta Orgánica que en su Artículo 18 habla de ejido urbano y ejido urbano-rural, sin embargo, no termina por identificar fehacientemente cuál sería el ejido municipal y cuál el urbano y además, en los planos Anexos (I, II y III) delimita todo el perímetro como ejido urbano. Aquí emerge una discusión conceptual necesaria que tiene que ver con comprender al ejido municipal como el territorio que administra un gobierno local, y que tiene a su cargo área urbana, rural, natural, estratégica, etc. Previo a las zonificaciones, deben definirse grandes áreas de acuerdo a su aptitud socio-económica-ambiental. De lo contrario y si ampliamos ejido urbano, estamos indicando que todo el territorio podría destinarse a usos compatibles con los que desarrolla una ciudad, y no es el caso. En el caso de Río Grande, el ejido Municipal es de 93.111 Ha., mientras que el ejido urbano es de 4.250 Ha. **Llamar a todo el territorio urbano no facilita, por el contrario, limita su capacidad de desarrollo socio-económico.**

ii. Posible derogación de normativas existentes

El proyecto plantea la derogación de la **Ley Provincial N° 597**, que regula las tierras fiscales, usos productivos y turísticos en gran parte del territorio involucrado y plantea una zonificación para las áreas no urbanas, basada en criterios de sostenibilidad territorial.

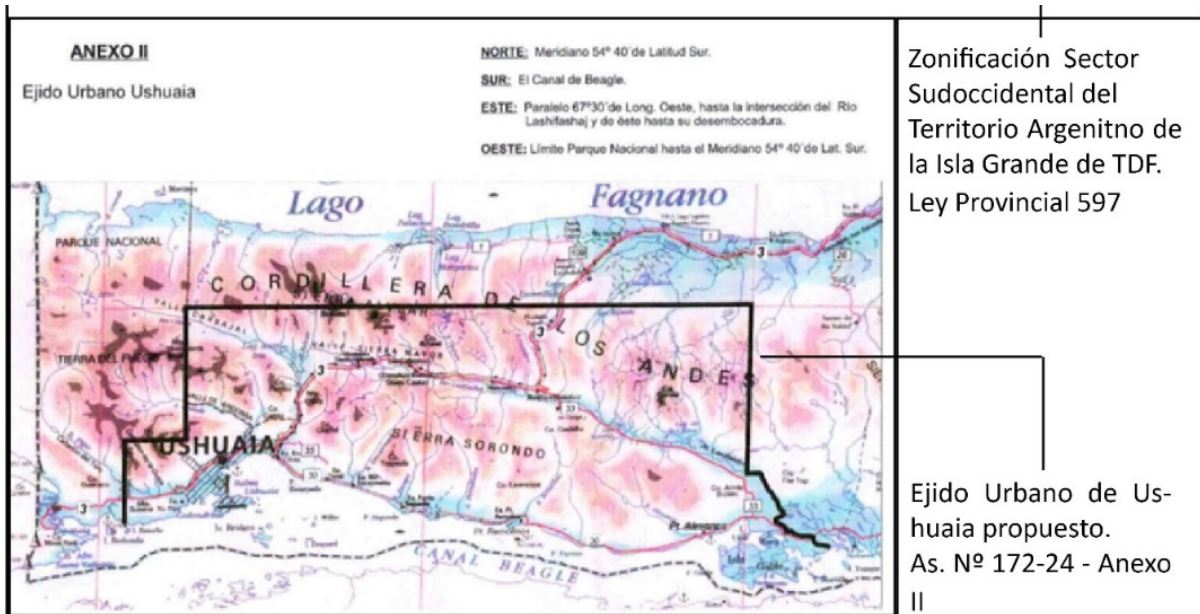


Figura 2: Usos del suelo del Sector Sudoccidental y proyecto de ampliación del Ejido Urbano de Ushuaia. Fuente: Ley Provincial N 597 y Proyecto de Ley As. N° 172-24

La Ley Provincial 597 establece un programa estratégico de ordenamiento territorial para el sector sudoccidental de Tierra del Fuego, blindando áreas críticas (como el Canal Beagle, el Lago Fagnano y los valles de los ríos Olivia y Lasifashaj) bajo un sistema de zonificación basado en información de base técnica. Su objetivo central es garantizar que el uso de la tierra pública no quede al arbitrio del mercado o la ocupación espontánea, imponiendo categorías de protección —como Áreas Naturales de Uso Múltiple, Ejes Panorámicos y de Protección de Costas— que obligan al Estado a priorizar la conservación ambiental y la convivencia armónica sobre la explotación desmedida. Dejar sin efecto esta ley implicaría:

- eliminar el único marco normativo que hoy impide la **privatización de costas**, la **urbanización descontrolada** sobre cuencas hídricas vitales y la pérdida de la **identidad paisajística** que sostiene el turismo y la calidad de vida local.
- eliminar zonificaciones existentes, cuestión que significa un gran retroceso en materia de reconocimiento de la vocación de uso del territorio
- dejar amplias áreas sin regulación, lo cual alienta prácticas y dinámicas de ocupación indebidas
- generar conflictos de competencias entre provincia y municipio

En la práctica, la ampliación del ejido derogando la Ley Provincial N597, significa una expansión de la huella urbana sin contar con una previa definición de la capacidad de carga del territorio y sin reconocer posibles impactos territoriales. Sin la Ley 597, el patrimonio natural de los fueguinos quedaría vulnerable a intereses coroplacistas, sin un plan técnico que regule qué y dónde se puede construir.

iii. Expansión y delimitación territorial sin planificación previa

El proyecto propone ampliar el ejido antes de convocar a un proceso de planificación u ordenamiento territorial según la vocación territorial (Artículo 3), cuando la experiencia internacional indica exactamente lo contrario. La delimitación del ejido debiera ser el resultado de un proceso de **planificación, que en su diagnóstico brinde información para poder conocer las distintas dimensiones del territorio** (ambiental económica social, cultural, histórica, político administrativa, legal) y en base a ello, tomar definiciones respecto a la mejor propuesta de usos del suelo y delimitación ejidal. Reconocer la aptitud ambiental, hídrica, geológica, biofísica, resulta fundamental para identificación de los posibles usos del territorio, ya que muchos pueden verse limitados por los riesgos que implican o las demandas específicas que requieren. En la misma línea, sería riesgoso llamar a inversiones como propone el Artículo 8 o permitir muelles como plantea el Artículo 7 si aún no definimos qué infraestructura resulta necesaria, para qué actividad, dónde y qué rol queremos que ocupen en un proyecto territorial de Provincia más amplio. Lo mismo sucede en relación al Artículo 6, el cual propone una reserva natural entre el trazado de la Ruta 30 y la costa del Beagle sin explicitar ningún criterio ambiental para la definición de esa reserva. **Sin planificación previa, los posibles problemas asociados a cambios en la ocupación del suelo derivados de este proyecto son múltiples, y se presentan en la Tabla 1:**

Tabla 1: Problemas asociados a posibles cambios en los usos del suelo en el Sector Sudoccidental

<i>Posibles cambios en el uso del suelo</i>	<i>Problemas asociados</i>
Expansión de áreas urbanas sobre áreas rurales de uso turístico	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de contaminación urbana, pérdida del paisaje natural, contaminación por residuos sólidos, afectación de servicios turísticos ya consolidados
Expansión de áreas urbanas en áreas de riesgos naturales – riesgos geológicos, riesgos hídricos - en zonas inundables, laderas con pendientes inestables, márgenes de cursos de agua, terrenos turbosos	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de seguridad ciudadana • Alta dificultad de provisión de servicio e infraestructura
Ocupaciones de sectores medios de potenciales cuencas de agua potable. Ej, cuenca río Olivia en Valle Carbajal	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de presión sobre el agua y el suelo • Contaminación de aguas por efluentes en potenciales fuentes de agua potable de Ushuaia - cuenca Río Olivia • Pérdida de calidad de suelos, erosión y aumento de carga de sedimentos en cursos de agua
Actividades urbanas sobre ecosistemas frágiles como bosques y turberas por actividades urbanas – por ej., en los valles Carbajal y Tierra Mayor	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución de la biodiversidad, fragmentación de ecosistemas, pérdida de hábitats, degradación de turberas y bosques, pérdida de contribuciones de la naturaleza a las personas
Ocupación de áreas de yacimientos arqueológicos en zonas costeras	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de valores culturales de alta importancia, transformación del paisaje cultural
Urbanización dispersa	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad y alto costo de provisión de infraestructura y servicios • Aumento de costos de mantenimiento de caminos y transporte

Fuente: Elaboración propia

Queremos destacar que los estudios urbanos actuales y los procesos exitosos de este tipo proponen un camino a la inversa; primero se conoce y reconoce el territorio en sus múltiples dimensiones y luego se redefinen las competencias administrativas. Existen antecedentes interesantes en este sentido en la Patagonia, como el caso de Punta Arenas, el de San Martín de los Andes o el de Dina Huapi.

En este sentido, resulta fundamental en primer lugar construir información de base geográfica para la toma de decisiones respecto una nueva delimitación. Primero se debe:

- estudiar el territorio en sus diferentes dimensiones (natural, construida, productiva, social, legal)

- definir potencialidades y limitaciones del territorio y los recursos naturales (suelo, agua, bosque).
- analizar la vocación de cada zona según criterios de sustentabilidad, así como de la naturaleza y servicios que prestan los ecosistemas para la localización de actividades
- definir usos del suelo compatibles con las características del territorio en cuestión
- identificar áreas productivas, áreas de conservación, áreas urbanizables, etc
- realizar evaluación ambiental estratégica
- estimar infraestructura necesaria, requerimientos de mantenimiento y costos asociados

Y recién después definir los límites administrativos. Actualmente el proyecto invierte el proceso.

iv. Extensión de la planta urbana y riesgo de dispersión urbana

Se propone una planta de 40 Km de largo, que en superficie es equivalente a dos ejidos municipales de la ciudad de Córdoba (el cual tiene 576 Km² y 15 veces más población que Ushuaia), para albergar a una población que incluso creciendo 3 o 5 veces más en los próximos 100 años, seguiría provocando el **fenómeno que se conoce como dispersión urbana**.

Ciudad	Densidad
Ushuaia	740 hab/km ²
Bariloche	1.427 hab/km ²
Comodoro Rivadavia	1.713 hab/km ²
Río Gallegos	1.772 hab/km ²

Ushuaia ya presenta **baja densidad urbana** en comparación con otras ciudades patagónicas, muy por debajo de las recomendaciones de ONU Hábitat para el crecimiento sostenible de ciudades intermedias.

Ampliar el ejido de forma masiva **disminuiría aún más la densidad urbana**, generando:

- mayores costos de tendido y mantenimiento de infraestructura vial y complementaria
- mayores costos de tendido y mantenimiento de servicios públicos
- mayor dependencia del transporte individual y mayores tiempos de transporte
- mayor presión ambiental y consumo de recursos
- mayor desintegración del tejido social

Un argumento que se utiliza para sostener la ampliación del ejido tiene que ver con las dimensiones que tienen los otros dos ejidos municipales de Tierra del

Fuego, el de Río Grande y el de Tolhuin. Para el caso, de Río Grande, ciudad de similares características que Ushuaia en términos poblacionales, cabe mencionar dos cuestiones. En primer lugar, que el Ejido Urbano corresponde a 46Km²., equivalente al 4,86% del Ejido Municipal, siendo el resto correspondientes a suelo con Ejido Rural (se adjunta Figura a continuación). Así y todo distintos trabajos académicos nacionales como el realizado por CIPPEC para distintos conglomerados argentinos en 2017, mencionaban la problemática de la extensión urbana de esa ciudad.

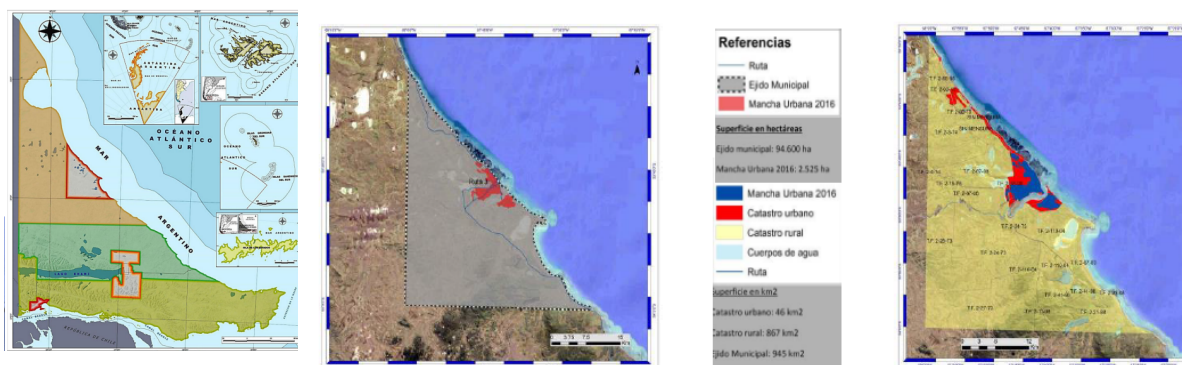


Figura 3: Ejididos municipales de Ushuaia, Tolhuin y Río Grande (izq.). Ejido Urbano y Municipal de Río Grande (der). Fuentes: Provincia de tierra del Fuego (2026) y Secretaría de Planificación Estratégica, Ordenamiento Territorial y Hábitat de la Provincia de TDF AIAS (2017).

De distintas entrevistas realizadas a personal técnico y político del Municipio de Río Grande y a Colegios Profesionales, surge la confirmación que justamente en las áreas de borde entre ejido urbano y rural es donde se presentan las mayores complejidades y conflictos respecto al uso de la tierra. Así mismo el Municipio cuenta con instrumentos de gestión urbana definidos por su Plan de Desarrollo Territorial (Ordenanza 2863), que brindan un marco de regulación a las dinámicas de transformación de suelo, cuestión que la propuesta de ampliación del Ejido de Ushuaia no posee². Además, cabe destacar que el Municipio de Río Grande está trabajando desde 2022 en un **Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial. Este instrumento busca definir las posibilidades de uso y ocupación en todo el ejido Municipal, propendiendo a una articulación entre usos urbanos, económicos, ambientales**

². Cuando se presenta en el Municipio algún proyecto (por ejemplo, una urbanización) que propone un cambio de suelo de uso rural a urbano, según procedimiento interno estipulado por Ordenanza, los equipos de Desarrollo Urbano y Ambiente municipales verifican que se cumplan criterios básicos de urbanidad (evaluación de impacto ambiental, condiciones de continuidad y contigüidad con la mancha urbana existente). Si la situación resultara compleja el Proyecto puede ser elevado a una Comisión Interactoral integrada entre otros actores por Colegios técnicos Profesionales. En caso de ser posible la urbanización, el interesado debe abonar el equivalente a un 20% de lotes comercializables, a razón de plusvalía urbana al Municipio, de forma tal que efectivamente se garantiza que un porcentaje de lotes u obras complementarias beneficien al común de la ciudadanía.

equilibrada. Si se tomara como ejemplo a Río Grande, debería incorporarse esta última experiencia de planificación.

v. El déficit habitacional no se resuelve ampliando el ejido

La evidencia indica que el déficit habitacional de Ushuaia no se explica principalmente por falta de tierra sino por:

- desarticulación entre políticas productivas/territoriales para la radicación de población (Ley 19.640) y políticas habitacionales
- desacople entre políticas urbanas y políticas de producción de vivienda.
- falta de crédito hipotecario.
- falta de instrumentos de gestión urbana.
- urbanizaciones sin servicios.
- suelo ocioso dentro del ejido actual.

Incluso el Plan Ushuaia Sostenible 2050 indica que aún existe capacidad de crecimiento dentro del ejido actual mediante consolidación y densificación urbana. Hablar de soluciones habitacionales en este marco solo genera falsas expectativas.

vi. Riesgo de especulación inmobiliaria y proliferación de urbanizaciones informales

La ampliación del ejido sin planificación podría generar:

- negocios inmobiliarios urbanos sobre tierra del alto valor paisajístico/ambiental
- apropiación privada de grandes extensiones de tierra
- urbanizaciones sin servicios en áreas no aptas para tales fines
- especulación inmobiliaria en la costa del Beagle
- ocupación informal de nuevas áreas por el gran costo de control que implicaría a expansión.
- contaminación ambiental asociada a la urbanización sin infraestructura ni indicadores ambientales

Este fenómeno ya ocurrió históricamente en Ushuaia con distintas adjudicaciones de tierras que luego quedaron improductivas por años (Caso Andorra).

vii. Falta de criterios ambientales y riesgos asociados.

El proyecto presentado no muestra en los considerandos ni en su definición territorial la información ambiental específica y necesaria para la toma de decisión en la materia. Como sabemos Ushuaia depende de su entorno natural no solo por el

desarrollo del turismo, sino por su propia supervivencia y calidad ambiental (bosques para la estabilidad del suelo y la protección de la ciudad ante fenómenos hidrometeorológicos extremos, arroyos y turberas para el agua y la regulación hidrológica, etc.). El área incluida en el nuevo ejido contiene: turberas, cuencas hídricas, humedales, bosques nativos, yacimientos arqueológicos y reservas provinciales, elementos naturales y culturales de gran valor y de los cuales no se hace ninguna mención ni reconocimiento. La delimitación propuesta en este sentido **no sigue criterios ambientales**, sino límites geométricos (paralelos y meridianos).

Esto puede generar:

- desacople entre el territorio administrativo propuesto y el territorio real
- conflictos de jurisdicción
- degradación de ecosistemas
- pérdida de recursos estratégicos
- exposición a riesgos ambientales, territoriales y urbanos, sociales, económicos

La delimitación de un nuevo ejido urbano debería respetar criterios de cuenca hídrica según las conocidas recomendaciones de organismos internacionales y nacionales y locales y no solamente definir una planta por paralelos y meridianos que no se condice con las condiciones reales del territorio. En los últimos años desde la gestión urbano-territorial existe un acuerdo sobre la importancia de considerar territorios que se correspondan real y administrativamente. Es decir, la delimitación político-administrativa del ejido debería hacerse en correspondencia con el territorio real y sus características geográficas, y no por superposición en el plano.

c. Mecanismos de gestión e implementación

En términos de gestión la ampliación del ejido implicaría una transferencia de competencias de la Provincia al Municipio en relación con la administración y fiscalización de la tierra y los diferentes usos que en ella tengan lugar, así como al cumplimiento de derechos y obligaciones. Se estima que el **Municipio de Ushuaia como muchos otros Municipios de ciudades intermedias, no cuenta con la estructura orgánica ni con los recursos económicos para controlar, fiscalizar y gestionar un territorio urbano de esa escala.**

Tabla 2: Servicios y recursos que debiera proveer el municipio

Infraestructura urbana básica	Saneamiento, drenaje urbano, alumbrado público.
Servicios urbanos y mantenimiento	Limpieza urbana, equipamiento urbano básico, mantenimiento de espacios verdes.
Accesibilidad y movilidad	Apertura y mantenimiento de red vial, extensión de recorridos de transporte público y/o transportes alternativos desde Ushuaia hasta distintos puntos del ejido, accesos a áreas rurales turísticas, etc.
Gestión de residuos sólidos urbanos	Recolección, procesamiento posterior
Ordenamiento territorial y control	Regularización dominial, control de ocupaciones, etc.
Mantenimiento de las reservas naturales que componen el ejido	Control, mejoras, educación ambiental
Control y fiscalización respecto al cumplimiento de la Ley Provincial 597 (al menos hasta tanto se readecúe el uso del suelo)	
Servicios sociales y equipamiento	Espacios recreativos, equipamientos deportivos, seguridad.
Gestión institucional y administrativa	Fiscalización, control, financiamiento de la expansión.

Fuente: Elaboración propia

Puede observarse que ampliar el ejido no es solo una decisión cartográfica sino **una expansión de responsabilidades públicas**. Si bien la propuesta da a entender que quiere vincular a la actual planta urbana de Ushuaia con Almanza, cabría preguntarse en qué medida es factible que el Municipio de Ushuaia cuente con los recursos para asegurar aspectos tales como la conectividad, el tendido de servicios, la ejecución de loteos, la regulación respecto a parcelamientos privados, el control de ocupación del suelo, el correcto manejo de los recursos, los residuos y las reservas naturales en el ejido propuesto. La ciudad todavía tiene espacio para crecer, aún hay barrios que no tienen todos los servicios, sigue habiendo déficit habitacional y en este sentido **resultaría una decisión más sostenible pensar en ampliar la planta proponiendo previamente un modelo de gestión para ello**.

En **términos económicos**, supone al Municipio disponer y administrar recursos de gran magnitud, lo cual podría afectar la gestión urbana sostenible si tenemos en cuenta las urgencias de hábitat que debe resolver actualmente. La extensión de redes de servicios (agua, cloaca, gas) en la topografía de Ushuaia tiene costos altísimos, y si el Estado no pudiera asegurar servicios en toda la extensión, terminaría por fomentarse la proliferación de loteos sin infraestructura, trasladando el costo de su ejecución **ex post** (como ya ha sucedido).

d. Principios básicos para ordenar el debate según FINNOVA

i. Planificación antes que expansión.

La expansión jurisdiccional debe entenderse como una consecuencia de la planificación y no como una medida aislada. Es prioritario anteponer el desarrollo de un **plan estratégico y de ordenamiento territorial** que integre diagnósticos ambientales y estrategias productivas de largo plazo. Mientras que un plan estratégico del sector sudoccidental puede servir para definir criterios paisajísticos y productivos para el aprovechamiento sostenible del territorio en cuestión, el ordenamiento territorial es el instrumento técnico adecuado para orientar el uso y ocupación del suelo en función de criterios ambientales, sociales, económicos y culturales, con una visión de largo plazo. Cumplidas estas instancias previas, el debate sobre la ampliación del ejido urbano adquirirá el sustento técnico necesario para su implementación.

ii. Consolidación de la mancha urbana actual

Bajo una visión de desarrollo urbano sostenible, la prioridad de la gestión debe centrarse en la consolidación del tejido actual antes de promover una expansión jurisdiccional. Resulta imperativo dar respuesta a las problemáticas estructurales de la ciudad, tales como el déficit de servicios básicos en barrios consolidados, la insuficiencia de la infraestructura vial y la saturación del sistema de disposición final de residuos (relleno sanitario). Asimismo, es crítico abordar los procesos de urbanización informal y la degradación de activos ambientales estratégicos, como las turberas urbanas y el frente costero. Por lo tanto, el ordenamiento de la planta urbana actual y la mitigación de sus pasivos ambientales y sociales deben preceder a cualquier debate sobre la ampliación de la frontera municipal.

iii. Densificación de manera planificada

Un tercer eje fundamental reside en promover la densificación urbana como una alternativa estratégica a la expansión territorial descontrolada. Es necesario destacar que la densificación, lejos de comprometer la calidad de vida, constituye una herramienta de diseño que permite optimizar el uso del suelo y mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Al fomentar una ciudad más compacta, se logra reducir significativamente los costos operativos y de mantenimiento de la infraestructura, al tiempo que se limita la huella urbana sobre el ecosistema. Este enfoque no solo protege el entorno natural circundante al evitar el avance de la frontera urbana, sino que también favorece la creación de espacios públicos más dinámicos y accesibles para la comunidad.

iv. Protección de activos estratégicos

Finalmente, resulta imperativo reconocer que el principal activo económico y social de **Ushuaia** reside en la integridad de su entorno natural. Cualquier propuesta de expansión debe blindar los **corredores turísticos** y las **áreas naturales** que definen la identidad de la región, asegurando la preservación de las **cuencas hídricas** y la protección del **patrimonio arqueológico**. La planificación territorial no puede dissociarse de la conservación del paisaje, ya que la degradación de estos recursos estratégicos comprometería directamente la viabilidad del modelo productivo local. Por lo tanto, la delimitación de nuevos límites debe estar subordinada a una estrategia de protección estricta que garantice la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos y el valor escénico del territorio.

e. Consideraciones a futuro

Para finalizar, es fundamental aclarar que el objeto de este análisis no es cuestionar la ampliación del ejido municipal en sí misma, sino la metodología de su implementación. Una intervención de esta magnitud e impacto requiere un abordaje riguroso, conducido por equipos especializados y legitimado por instancias efectivas de participación ciudadana. Si bien estos principios se mencionan en los fundamentos del proyecto de ley, observamos que no se han traducido en las instancias de debate público necesarias. Por lo tanto, el eje de la discusión no debe ser la dicotomía entre expansión o estancamiento, sino el diseño de un proceso de planificación integral. Dado que estamos definiendo el modelo de ciudad para los próximos 50 años, **resulta imperativo redirigir el debate hacia la creación de una Ley de Ordenamiento Territorial Provincial que establezca criterios geográficos claros para el uso y administración del suelo.**

Este marco normativo, que ya ha sido implementado con éxito en provincias como Mendoza, La Rioja o Chaco, debería funcionar como la hoja de ruta que defina primero el modelo de desarrollo territorial fueguino para luego, como consecuencia técnica, redefinir el ejido urbano de Ushuaia. En este contexto, proponemos que la discusión se nutra de instrumentos complementarios como una Ley de Acceso al Hábitat Justo y un Plan de Inversión Pública en Infraestructura y Servicios.

El presente documento pretende ser un insumo técnico para este proceso, moviendo el foco de la mera superficie de la planta urbana hacia la construcción de un **territorio sostenible en términos sociales, ambientales y económicos que esté a la altura del reconocimiento internacional que Ushuaia posee como destino.**

En términos operativos, sugerimos reemplazar la expansión indiscriminada por estrategias de gestión territorial y urbana eficiente. Esto incluye distintas acciones, entre ellas:

A nivel de gestión del crecimiento urbano

- elaboración de un mapa de vacíos de urbanización prioritaria para identificar las áreas más aptas para el crecimiento inmediato
- diagnóstico preciso de la demanda habitacional según estratos sociales y tipos de déficit. Muchas necesidades actuales podrían resolverse mediante la mejora de viviendas existentes, el tendido de servicios o créditos para construcción, sin requerir necesariamente nuevos loteos. Elaboración de un registro de demanda habitacional ponderado y estratificado
- elaboración de Programas de acceso y mejoramiento del hábitat con distintas opciones: alquiler subsidiado, mejoramiento habitacional, consolidación barrial, adecuadas a la demanda estratificada previamente reconocida
- incorporación de mecanismos de financiamiento urbano modernos, tales como la contribución por mejoras y la captación de plusvalías urbanas, asegurando que el desarrollo sea financieramente autosustentable y equitativo.

A nivel de la gestión urbano-ambiental

- elaboración de mapas de aptitud biofísica y de aptitud para el desarrollo urbano
- reconocimiento de áreas de vulnerabilidad y riesgos ambientales

A nivel de la gestión interinstitucional

- realizar mesas de trabajo conjuntas entre el Municipio, la Provincia y otros actores relevantes como los Colegios Profesionales y Organizaciones de la Sociedad Civil, a los fines de arribar a acuerdos respecto a los usos más adecuados del territorio

Los gráficos siguientes describen el proceso actual del proyecto de ampliación del Ejido y un camino que creemos superador, el cual incorpora etapas de diagnóstico y planificación previas a la definición de cualquier proyecto de ampliación.



Figura 4: Proceso desarrollado para el Proyecto de ampliación del Ejido Urbano de Ushuaia. Fuente: Proyecto de Ley As. N° 172-24

Camino propuesto

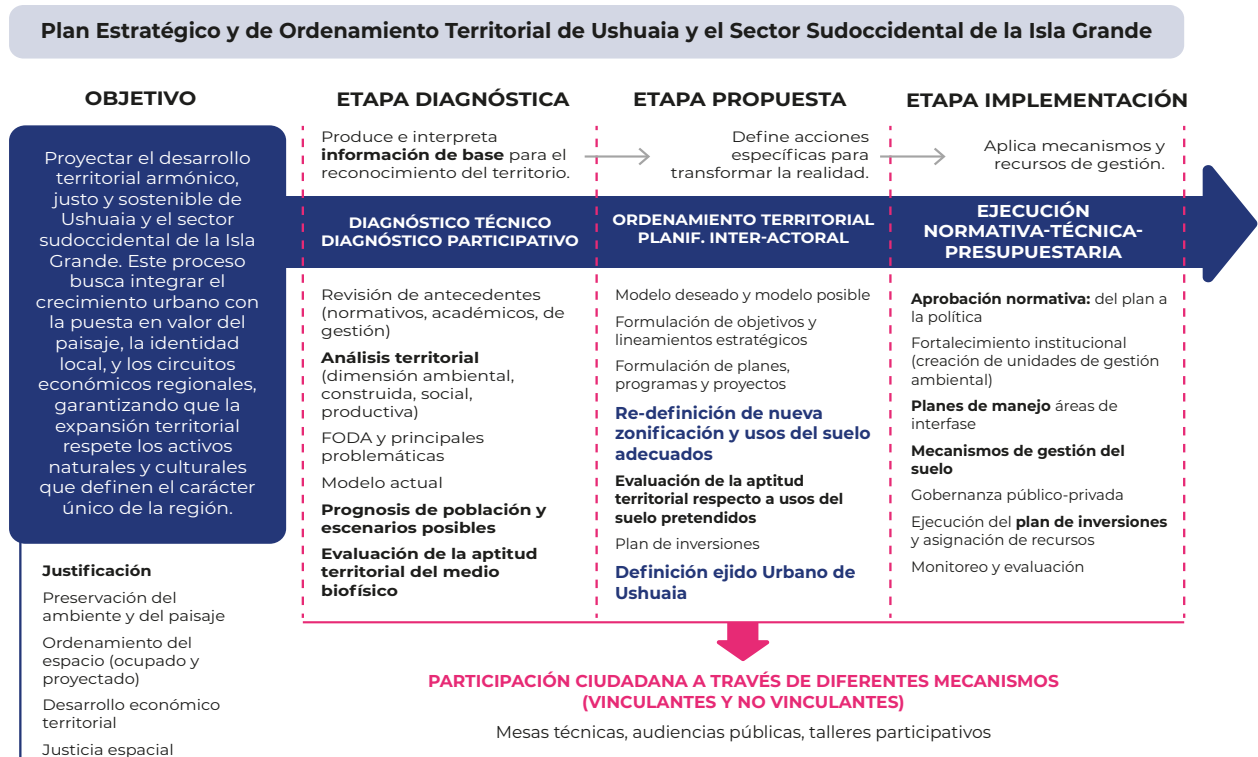


Figura 5: Proceso propuesto para la elaboración de una Plan Estratégico y de Ordenamiento Territorial de Ushuaia y el Sector Sudoccidental de la Isla Grande

3. CARACTERIZACIÓN DE LA CIUDAD DE USHUAIA EN LA REGIÓN CORDILLERANA/ SECTOR SUDOCCIDENTAL DE LA ISLA GRANDE

a. Características generales

La ciudad de Ushuaia, capital de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, es una ciudad de 82615 habitantes según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2022), reconocida como la ciudad más austral del mundo. Localizada en la región cordillerana al sur de la Isla Grande³ en el departamento homónimo, presenta una configuración territorial única definida

³ La Isla Grande de Tierra del Fuego, es la única con población argentina estable y se encuentra separada de la Patagonia continental por el Estrecho de Magallanes, un canal natural marítimo que comunica los océanos Pacífico y Atlántico. Políticamente, está dividida entre Chile y Argentina, correspondiendo a Chile el sector occidental y a Argentina el oriental, cuya extensión es de 21.571 km²

por su ubicación sobre las costas del Canal Beagle y el pie de monte de la cordillera de los Andes.

Dada su importancia como enclave geopolítico, desde su fundación como Base Marítima en 1884, su crecimiento ha estado asociado tanto a proyectos políticos de ocupación del territorio austral claves para la soberanía nacional, como a proyectos de desarrollo económico.

Su condición de única **ciudad trasandina**⁴ de Argentina, le otorga un valor paisajístico excepcional, a la vez que impone severas restricciones físicas a su desarrollo urbano y conectividad terrestre. A nivel de conectividad terrestre se encuentra localizada hacia el Norte por la Ruta Nacional N3 a 103 km de Tolhuin y a 212 km de Río Grande, ciudad más poblada de la Provincia⁵. La ruta vincula a la isla Grande de TDF (mediante un paso por Chile) con el resto del territorio nacional. Sin embargo, la conectividad aún es compleja, dado que se requieren cruzar cuatro aduanas (dos argentinas y dos chilenas) para viajar de TDF a la provincia más próxima, Santa Cruz. Además, existen complicaciones asociadas a las condiciones climáticas, particularmente en los meses invernales en los que el cruce de la cordillera resulta muchas veces interrumpido por congelamiento o avalanchas.

A su vez, su localización sobre un paso interoceánico le otorga una posición estratégica para el desarrollo económico-productivo; se encuentra a tan sólo 1.200 Km del continente antártico, siendo su punto de acceso más próximo.

Dado su reconocimiento como “puerta de entrada a la Antártida”, la ciudad se ha consolidado como uno de los centros turísticos más importantes de la Patagonia y el país. También, como pilar logístico, científico y motor de gran importancia territorial y económica en la Provincia.

La importancia territorial de la ciudad está dada fundamentalmente por su posición estratégica respecto a la vinculación con la Antártida y el Atlántico sur, así como también por sus condiciones de conectividad internacional a través del aeropuerto y del puerto comercial, que posibilitan transporte de carga y de pasajeros. El puerto a su vez resulta fundamental para el desarrollo de actividades pesqueras, su incidencia en el flujo comercial del Atlántico Sur y la proyección geopolítica.

Por otro lado, su importancia económica tiene que ver tanto con su rol de destino turístico mundial -por su naturaleza y paisajes únicos y por el turismo de invierno,

⁴ Es decir, situada al otro lado del cordón montañoso que en todo el territorio continental, funciona como frontera entre Argentina y Chile. Esta condición potenció históricamente el relativo aislamiento, que se sumaba a la condición de insularidad. La conectividad entre esta y Río Grande, así como con el territorio continental, se daba principalmente por vía marítima hasta los años 50s. Con la construcción de la Ruta Nacional N° 3 en 1949, esta situación cambió completamente, iniciándose una nueva modalidad de aprovisionamiento y desarrollo para ambas ciudades.

⁵ A pesar de estar separadas por 116 km lineales, las condiciones topográficas inciden en la dificultosa conectividad entre ellas y, también, entre otras cosas, en la configuración de sus diferentes paisajes. La cordillera actuó durante mucho tiempo como una barrera entre las dos principales ciudades.

que genera miles de empleos directos e indirectos- como por las ventajas asociadas al régimen fiscal especial y aduanero, que consolidaron a la industria como actividad complementaria (actualmente en baja).

En términos ambientales el entorno de Ushuaia posee también gran importancia dada la existencia de ecosistemas prístinos que funcionan como reservas de agua dulce y sumideros de carbono de relevancia global.

b. Ushuaia en la región cordillerana de la Isla Grande

Teniendo en cuenta que la propuesta de ampliación del ejido afecta el territorio cordillerano, en este apartado analizaremos algunas de sus características más relevantes.

El paisaje de Tierra del Fuego ha sido modelado por repetidas glaciaciones (Meglioli, 1992, Rabassa et al., 2000). Producto de la acción en el tiempo de distintos factores, el sector argentino de la Isla Grande puede dividirse en cuatro tipos de cuencas hídricas que definen ambientes y paisajes característicos: la estepa al norte, la cordillera al sur, la transición (o ecotono) y los turbales hacia el este, en la Península Mitre (Iturraspe y Urciuolo, 2000), tal cual indica la Figura 6. Esta última región posee características naturales únicas, que la mantienen prácticamente despoblada hasta la actualidad. Las otras tres regiones y, fundamentalmente la cordillera y la estepa, concentran la mayor cantidad de habitantes y las actividades productivas. Comparativamente, surgen notorias diferencias entre ellas que dan lugar a contrastes en materia de accesibilidad, uso del suelo, productividad, y poblamiento. En este sentido los proyectos de desarrollo económico territorial que puedan tener lugar en un u otra dependen de sus características ambientales y geográficas.

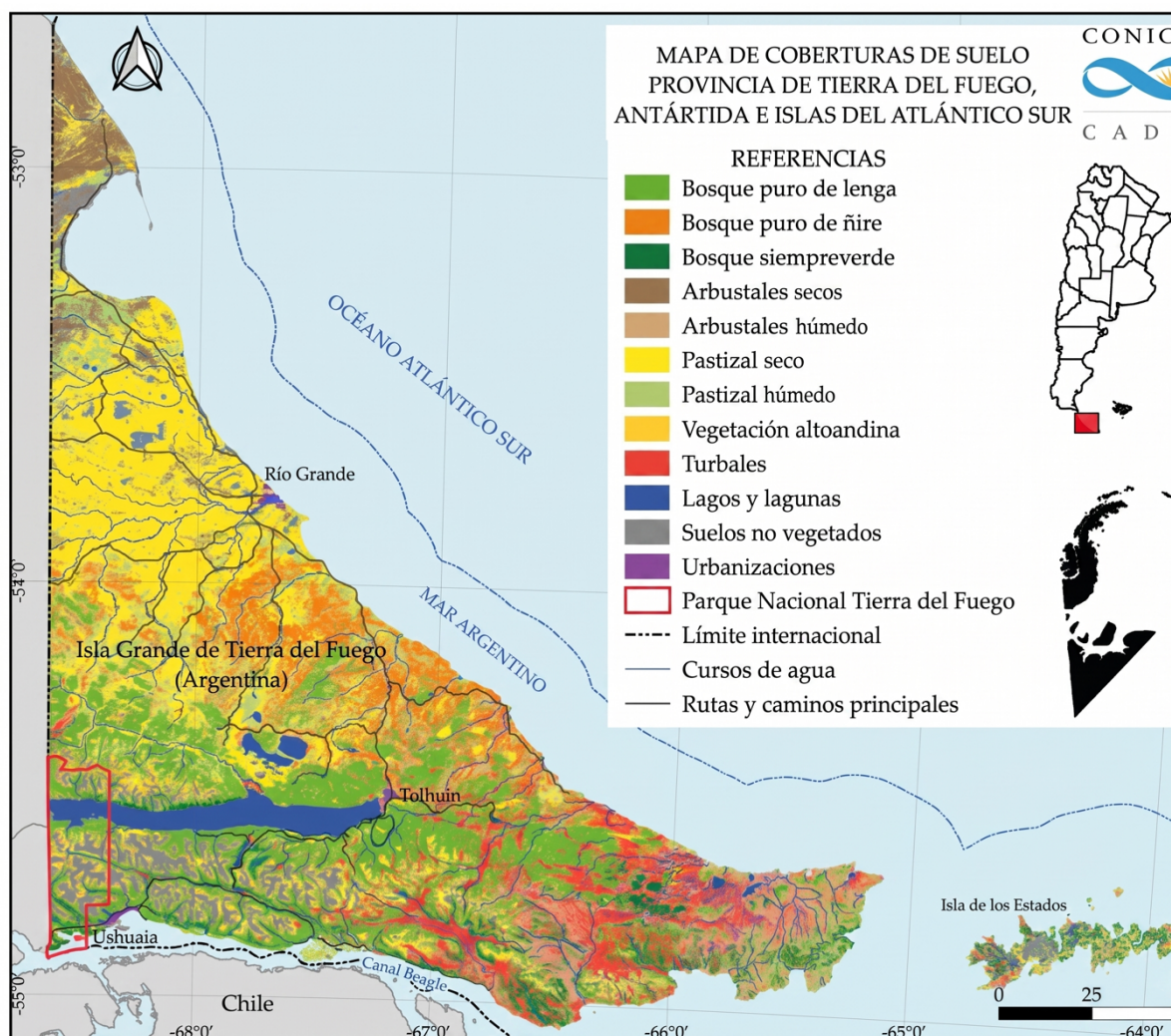


Figura 7: Mapa de cobertura del suelo de la Isla Grande. Fuente: CONICET

La región de la Cordillera de los Andes comprende el sector suroeste de la isla, limitando al norte con la zona del ecotono o transición, al sur con el canal Beagle, al este con península Mitre y al oeste con Chile. Se encuentra atravesada en suroeste a noreste por la Ruta Nacional Numero 3.

En términos climáticos muestra, a diferencia de la estepa, condiciones de gran humedad y precipitaciones que se distribuyen de forma uniforme durante el año. La topografía es montañosa, alternada con grandes sierras y valles modelados hace siglos por la acción de los glaciares⁶. Las montañas escarpadas y de fuertes pendientes con cumbres agudas, alcanzan una altitud de 1400 metros sobre el nivel del mar (msnm), disminuyen en altura de oeste a este y de sur a norte (Oro et al., 2013), siendo las cumbres andinas más bajas de la Patagonia. La red hídrica es muy

⁶ La cordillera fueguina es la única porción andina de rumbo O-E, desde la Falla Magallanes (Iturraspe & Urciuolo, 2008) hasta la isla de los Estados, en el Océano Atlántico Sur.

densa, de corto recorrido, pendientes fuertes y de caudal moderado, y los ríos más importantes en este grupo son el Lasifashaj y el Olivia.

En los fondos de valle hay turbales, humedales característicos que suelen encerrar pequeñas lagunas y alcanzan profundidades de hasta 10 m⁷. La vegetación predominante en esta zona es el bosque de *Nothofagus*, el cual cubre el 35% de la superficie de la parte argentina de la Isla Grande de TDF (localizado fundamentalmente en el ambiente cordillerano y en el ecotono) y constituye un importante elemento del paisaje andino (Roig, 1998). Estas características geográficas han dado lugar a diferentes formas de ocupación del espacio, así como al desarrollo de actividades socio-económicas, que en su conjunto permiten identificar diferentes unidades territoriales.

Al Norte de la región, sobre la Ruta Nacional N° 3 y en concordancia con los Valles Carbajal y Tierra Mayor (Figura 8 y 9), el paisaje que conforman bosques, turberas, lagos y montañas da lugar al desarrollo de actividades vinculadas al turismo y la recreación. Este sector que denominamos Corredor Ruta 3 y Valles aledaños, se caracteriza por la articulación entre la **conservación de sus valores naturales** y el desarrollo de **actividades turísticas y recreativas** asociadas al disfrute del paisaje. Existen diversos antecedentes que recomiendan medidas para la conservación y protección de las turberas, tales como (Res. IMSG, 2005; Estrategia para el uso racional de las Turberas de Tierra del Fuego, Wetlands y FARN, 2008, Res S.D.S.Y.A 401/11).



⁷ Asociada a procesos glaciales, existen además numerosos lagos y lagunas de menor magnitud.



Figuras 8 y 9. Valles de Carbajal y Tierra Mayor

En este marco, se localizan diversos centros invernales (Figura 10), así como un conjunto de áreas protegidas y figuras de conservación, entre las que se destacan el Área Protegida Vinciguerra y Valle del Arroyo Chico, el Sitio RAMSAR Glaciar Vinciguerra y turberas asociadas, y la Reserva Natural y Paisajística del Valle de Tierra Mayor.



Figura 10. Mapa de turismo: alrededores de Ushuaia. Fuente: Ushuaia Turismo

En función de sus características ambientales y de su régimen de uso, el área no presenta procesos de urbanización.

Al sur de la región, sobre la costa del Canal Beagle, con límite norte en la Sierra Sorondo y extremo oriental en la localidad de Almanza, se desarrolla un paisaje costero de alto valor natural y cultural, que presenta diferenciaciones internas según los usos y dinámicas predominantes.

El sector occidental denominado Playa Larga corresponde al tramo más cercano a la ciudad de Ushuaia, donde se localiza la Reserva Natural y Cultural Playa Larga creada para la protección de sus yacimientos arqueológicos, además de sus valores paisajísticos. Este sector se caracteriza por un uso recreativo intensivo por parte de la población local, vinculado al acceso cotidiano al borde costero.

Hacia el este, el área correspondiente a la senda costera hasta el arroyo remolino, pasando por Estancia Túnel, mantiene un carácter predominantemente natural, con usos asociados al turismo de baja intensidad, destacándose como espacio para el trekking y la observación de la naturaleza. A continuación, el sector de Punta Segunda presenta condiciones favorables para el desarrollo de emprendimientos productivos, constituyendo un área de potencial expansión de actividades económicas compatibles con el entorno.



Figura 11. Zona de trekking costero y observación de la naturaleza. Estancia Túnel

Luego, el sector de Almanza (Figura 12) se encuentra en proceso de consolidación como asentamiento costero, con un perfil turístico en crecimiento basado en su identidad como comunidad pesquera y en el desarrollo de una oferta gastronómica vinculada a los recursos marinos.



Figura 12. Zona de Puerto Almanza

El sector correspondiente a la Ruta Provincial J configura un corredor interior que vincula la Ruta Nacional N° 3 con la costa del Canal Beagle. Se trata de un área de transición entre el ambiente andino-boscoso y el litoral costero, caracterizada por la presencia de bosques nativos, turbales, lagunas, cursos de agua y sectores de valles abiertos. Este sector presenta una baja ocupación antrópica y concentra usos

de vinculados principalmente a actividades productivas rurales y, de manera creciente, a usos turísticos de baja intensidad, asociados al recorrido escénico, el acceso a áreas naturales y las actividades recreativas al aire libre. En términos territoriales, la Ruta J cumple un rol estratégico como eje de conectividad y como soporte para el desarrollo de un corredor turístico paisajístico, manteniendo condiciones de naturalidad que limitan los procesos de urbanización y favorecen su valorización ambiental.

Al sudoeste de la región se localiza la ciudad de Ushuaia, emplazada en la bahía homónima y rodeada al este, norte y oeste por los Andes fueguinos. Este ámbito será abordado en mayor detalle en secciones posteriores del documento.

Finalmente, se identifica un sector periurbano o de interfaz urbano-rural-natural que comprende el espacio entre la mancha urbana consolidada de Ushuaia y el Parque Nacional al oeste, la ladera arbolada al norte de la ciudad, el Arroyo Grande al noreste y el puente del río Olivia al este. Este sector se caracteriza por presentar las mayores dinámicas de transformación del uso del suelo en los últimos veinte años, asociadas principalmente al avance de la mancha urbana y al desarrollo de usos complementarios sobre áreas naturales.

Entre las principales problemáticas se destacan la ocupación de zonas de riesgo, el asentamiento poblacional informal y la yuxtaposición de usos en muchos casos incompatibles, lo que configura un escenario de alta complejidad socio-ambiental. Asimismo, la dificultad para la aplicación de instrumentos de gestión urbano-territorial, dado que en algunos casos se trata de áreas no plenamente sujetas a normativas urbanas, incrementa los desafíos para su ordenamiento y control.

Desde el punto de vista ambiental, algunas áreas de este sector revisten una importancia estratégica. Tal es el caso del área comprendida en la cuenca del Arroyo Grande (Figura 13), principal fuente de agua potable de la ciudad. En este sentido, su ocupación y las actividades que allí se desarrollen pueden afectar directamente la calidad del recurso hídrico, por lo que deberían limitarse a usos de baja intensidad, compatibles con la protección de la cuenca. De igual manera, el bosque ubicado en las laderas del norte de la ciudad constituye una protección ante riesgos ambientales asociados a eventos extremos climáticos.



Figura 13: Arroyo Grande y turbera en Valle de Andorra. Sitio RAMSAR

Dadas estas características geográficas y ambientales, la región cordillerana resulta un espacio estratégico para el desarrollo de diferentes actividades socio-económicas vinculadas al turismo y la recreación. A su vez, existen otras actividades consolidadas vinculadas a la explotación de recursos naturales tales como la pesca y la cría de mejillones en Almanza y la oferta gastronómica asociada.

c. Crecimiento urbano de la ciudad de Ushuaia

En la actualidad, la ciudad muestra un desarrollo longitudinal en el sentido Este-Oeste aprovechando las cotas de menor pendiente. El límite físico de crecimiento actual lo representan el Parque Nacional al Oeste, la ladera arbolada hacia el norte y la reserva turístico-paisajística hacia el este. La densidad poblacional es baja. A nivel intra-urbano, el crecimiento urbano está profundamente marcado por una geografía extrema y una topografía con pendientes pronunciadas en el sentido N-S, que condicionan su expansión y planificación.

Debido a su localización geográfica extrema ya su riguroso clima subantártico, su crecimiento urbano ha estado históricamente atravesado por una doble condición. En primer lugar, por su carácter periférico, en la medida en su lejanía respecto a los principales centros urbanos de producción y consumo, así como su escasa conectividad, han dificultado históricamente su inserción en los distintos proyectos políticos del territorio. En segundo lugar, su localización sobre la costa del canal Beagle le ha otorgado una condición estratégica para el desarrollo de distintas actividades económicas, sobre todo, aquellas vinculadas al Atlántico Sur y al continente antártico.

El relativo aislamiento geográfico y el clima, caracterizado por largos y crudos inviernos, ralentizaron su proceso de poblamiento. La ciudad fue fundada oficialmente el 12 de octubre de 1884 con una Base Naval, sobre el asentamiento de una antigua misión anglicana. Durante la primera mitad del Siglo XX el proyecto de

ocupación militar y la radicación de un penal de máxima seguridad fueron las principales actividades que la mantenían como un pequeño poblado. En los últimos 50 años la ciudad ha sufrido grandes transformaciones. El proceso de industrialización iniciado con la promoción de la Ley 19.640 fue el primer factor de crecimiento poblacional vertiginoso durante las décadas de 1970 y 1980 y tuvo implicancias directas en el crecimiento por expansión del espacio urbano. La población se quintuplicó entre 1970 y 1991: pasó de tener 5677 a 29.505 habitantes.

A diferencia de la planta urbana histórica en damero, a partir de 1980 se observa un tejido irregular propio de las diferencias de relieves entre los diferentes puntos de la ciudad. Cabe destacar la predominante baja densidad y la presencia de vacíos urbanos. Hacia el este los terrenos de la Armada contiguos al casco histórico definieron un límite entre el sector industrial y el resto de la ciudad, mientras que, hacia el oeste, la existencia de turberas urbanas contribuyó a configurar un tejido disperso. Frente a la ausencia de planificación y políticas urbano-habitacionales que brindaran respuestas a la nueva población, la informalidad se consolidó como forma de ocupación característica del espacio durante la década del 80, representando para 1991 el 31 % del espacio residencial existente (Fank, 2019). La provisión de servicios y la regularización dominial ex-post sobre lotes que de manera individual y espontánea se construían sobre tierras fiscales fueron una práctica habitual en la constitución de los barrios de aquella época.

La Provincialización de Tierra del Fuego en el año 1990 significó una consolidación de las instituciones, a la vez que dio inicios a procesos burocráticos que ralentizaron los ritmos de urbanización por la vía formal. La ciudad creció en intersticios urbanos que anteriormente habían resultado dificultosos para la urbanización, y también, avanzó sobre la ladera de montaña al norte, al interior del Valle de Andorra al noroeste y sobre el mar, al sudoeste. Vinculado al turismo, se instaló al sur en 1995 el Aeropuerto internacional, en la península donde se encontraba también el antiguo aeropuerto. Al noroeste, camino al glaciar Marital, crecieron complejos turísticos en una zona habilitada para reserva hotelera. También se produjo la ampliación del puerto, la cual permitió el arribo de cruceros turísticos, algunos de ellos con destino final a la Antártida. En la misma medida en la que se comenzaba a prefigurar el perfil urbano turístico, comenzó también hacia el este la urbanización de ciertos sectores del parque industrial, que a mediados de la década del 90 abandonó su nombre y pasó a ser considerado una zona de usos mixtos. En este último sector, se destaca de expansión el crecimiento de conjuntos de vivienda en altura.

Durante los años 90, la mayoría de las acciones desde el gobierno municipal giraron en torno a la regularización de barrios de décadas anteriores. La informalidad continuó creciendo ante las escasas políticas de acceso al suelo existentes. Dado que el Canal Beagle al sur, los cordones montañosos hacia el norte y el este, el parque nacional y las tierras privadas al oeste constituían barreras para el crecimiento por expansión, las urbanizaciones informales comenzaron a avanzar sobre tierras fiscales no aptas para urbanización, en los bordes de la trama urbana consolidada.

Se extendieron hacia el norte sobre laderas, por encima de la cota definida como máxima urbanizable, y hacia el este en el llamado valle de Andorra, un espacio planificado originalmente para uso productivo primario. De las 543 ha de expansión residencial entre 1991 y 2003, los asentamientos informales representaron el 28,7 % y mostraron mayores complicaciones que en la década anterior, tanto por las condiciones geográficas de los emplazamientos como por las políticas urbanas de aquel momento. Muchas de estas situaciones continúan siendo informales al presente.

Posteriormente, las políticas neodesarrollistas aplicadas a nivel nacional a partir de 2003 y hasta 2015 generaron un nuevo reimpulso económico que en Tierra del Fuego se tradujo particularmente en una nueva fase de industrialización. Si bien Río Grande se consolidó como capital industrial en esta etapa, en Ushuaia se instalaron nuevamente fábricas (entre ellas, New San, la que más empleo generó en la Isla Grande por esos años) mientras que, paralelamente, el turismo continuó expandiéndose con un nuevo impulso internacional asociado al tipo de cambio favorable. Con ello la población volvió a incrementarse. Cabe destacar que el período de mayor crecimiento fue durante los años 2010 y 2015, una vez aplicadas las políticas que dieron reimpulso a la actividad industrial (entre ellas, la prórroga de la ZEE hasta 2023, el aumento de impuestos a las importaciones de productos electrónicos de terceros países en 2009, y la promoción de nuevos procesos productivos). Como corolario, la ciudad sufrió nuevamente grandes transformaciones.

Ushuaia se expandió 752,11 hectáreas entre 2003 y 2015, siendo esta superficie equivalente al 61% de la mancha urbana de 2003. Hasta 2010 la ciudad creció aproximadamente 345 ha en diferentes direcciones y de manera fragmentada. Hacia el oeste creció contigua a la mancha urbana anterior. Lo hizo mediante urbanizaciones dispersas sobre la ruta camino al Parque Nacional, y sobre el mar, a partir de la apertura de la avenida los Ñires. Por otro lado, hacia el noreste creció dentro del Valle de Andorra y sobre la ladera de la montaña, superando ampliamente el antiguo límite urbanizable que constituía la Ruta 3. El trazado en estos casos fue irregular, producto del avance sobre zonas de bosques, humedales y antiguos sectores productivos. Hacia el norte, surgieron nuevos emprendimientos hoteleros camino al Glaciar Martial, mientras que al sur se realizaron obras de relleno que permitieron ganarle terreno al mar, consolidando el espacio costanero. Al este, contiguo y al interior del parque industrial surgieron también pequeñas urbanizaciones. Entre 2010 y 2015, el crecimiento por expansión fue menor (330 ha). Hacia el noreste continuó avanzando sobre la ladera de la montaña, mientras que al oeste siguió creciendo tanto sobre la Ruta 3 como sobre el mar, y también en sectores intermedios, escasamente vinculados con la trama urbana existente. Al este se completaron intersticios urbanos dentro del ex Parque Industrial, y surgieron nuevas urbanizaciones que constituyeron nuevos límites. Podríamos decir que los ejes estructurantes del crecimiento por expansión en este período fueron tanto la avenida los Ñires al sur, como la calle Esteban Nicola Loncharich en el Valle de Andorra y la Ruta 3, en sus extremos este y oeste.

A partir del año 2003, con un nuevo impulso a la industria, las nuevas migraciones asociadas tanto a dicha actividad como al turismo y desarticuladas nuevamente de políticas de acceso al suelo y a la vivienda condujeron al crecimiento de la informalidad. Frente a la “falta” de espacio disponible, los asentamientos avanzaron sobre laderas de montaña, sobre turbales y hacia el interior del valle de Andorra. Esto provocó la profundización de las problemáticas existentes y la aparición de nuevas situaciones de riesgo asociadas a localizaciones no aptas para urbanización (Fank, 2019). Los asentamientos crecieron considerablemente entre 2010 y 2015, a causa de la especulación inmobiliaria y la falta de vivienda asequible. La lejanía respecto de la ciudad consolidada y las dificultosas condiciones de accesibilidad comenzaron a definir fuertes condiciones de exclusión socio-espacial en estos sitios. De las 615 ha de expansión de uso residencial en la ciudad entre 2003 y 2015, la expansión informal representó el 76 %.

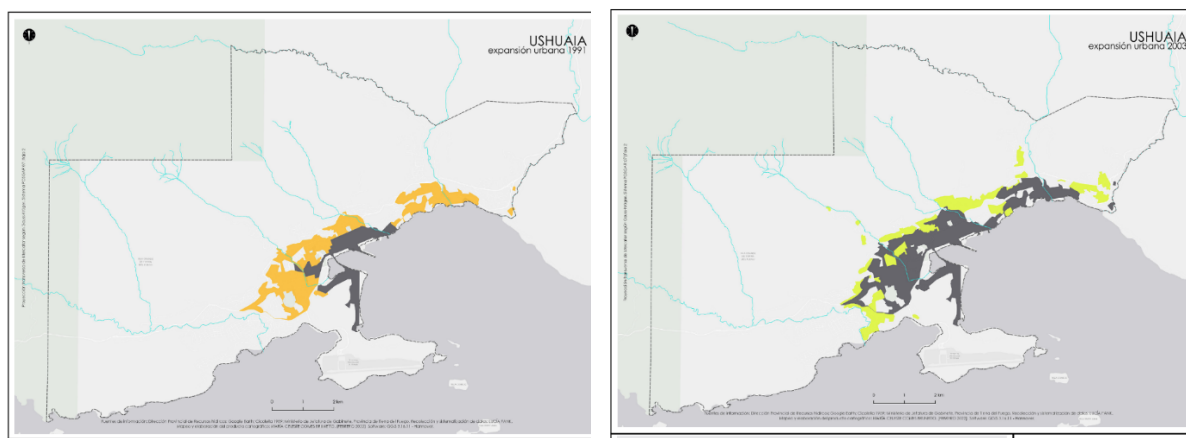
Entre 2016 y 2019, con el cambio de gestión a nivel nacional y una vuelta a una orientación productiva neoliberal, se produjo nuevamente una fuerte crisis en la industria⁸. En las ciudades esto repercutió en una importante disminución del crecimiento por expansión respecto al período anterior. Esto fue mayor en Río Grande considerando la mayor dependencia industrial. Ushuaia se expandió en este período 350,5 hectáreas, representando un 17,6 % de la superficie urbana en 2015. Como muestra la figura 6.32, hacia el oeste, se urbanizó un gran vacío urbano correspondiente anteriormente a la Armada y también continuó expandiéndose sobre la costa y sobre la Ruta Nacional N° 3 camino al Parque Nacional. Hacia el este sobre la Ruta N° 3 y fuera del ejido urbano y al norte, surgieron también nuevas urbanizaciones, aunque considerablemente más pequeñas que la expansión hacia el oeste. Si bien el crecimiento por expansión ha sido menor, se consolidó, sobre todo en Ushuaia, una tendencia iniciada en el período anterior y que tuvo que ver con el crecimiento en altura de los centros urbanos como parte de un proceso de renovación., aunque también producto de la ejecución de vivienda colectiva.

Observamos que se consolidaron políticas diferenciales para la ciudad formal y para la informal. Mientras las primeras se direccionan hacia el planeamiento y la urbanización (facilitando prácticas de mercado), las políticas que atendieron a la informalidad se limitaron hasta 2016 a su dimensión legal, negando los procesos de producción de ciudad informal.

⁸ Si bien, y dada la proximidad temporal, aún resulta difícil comprender los alcances demográficos y espaciales del último período desindustrializador, podemos afirmar que en 2019 la desocupación alcanzó según la EPH (INDEC), los mismos niveles de 2003. En consonancia, el conglomerado Ushuaia-Río Grande alcanzó la mayor tasa de desempleo a nivel nacional (13%, contra una media nacional de 10,1%), siendo la segunda tasa más alta registrada en la historia de TDF hasta ese momento.

En los últimos 15 años el crecimiento del turismo de inserción global, y políticas asociadas a su promoción⁹, han ocasionado impactos diferenciales en la configuración intra-urbana de Ushuaia. La ciudad está experimentando un proceso de renovación del área central, impulsado tanto por el Estado, a través de obras de embellecimiento urbano, como por el mercado, a través de la construcción de edificios en altura (alcanzan al 40% del área central). A su vez, la valorización del paisaje (Bertoncello, 2006), está favoreciendo la producción de entornos privilegiados y se han intensificado las prácticas mercantiles en áreas de borde al Este y al Oeste de la ciudad.

La Figura 14 ilustra el proceso de expansión urbana entre 1972 y 2022, considerando 4 períodos de tiempo: 1972-1990; 1991-2002; 2003-2015 y 2016-2022



⁹ Plan Estratégico 2003

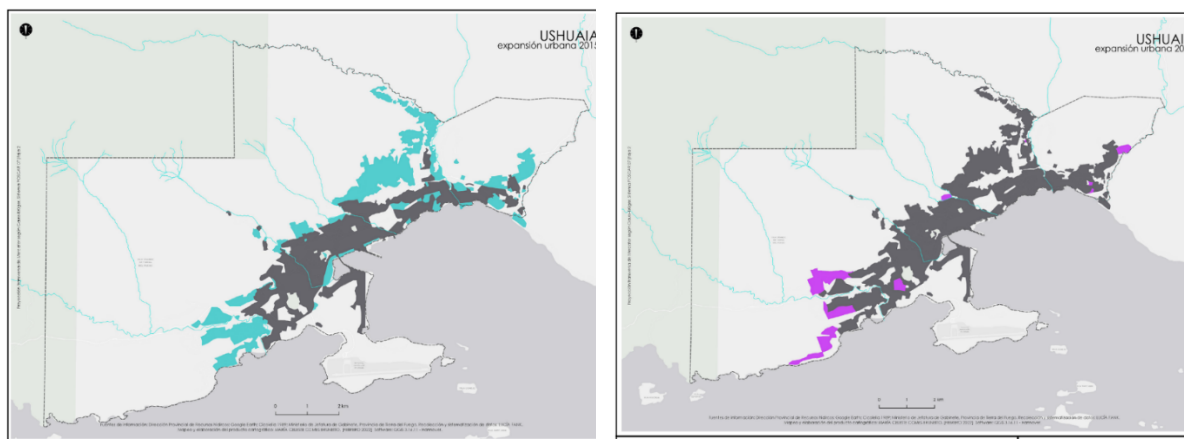


Figura 14: Proceso de expansión urbana de Ushuaia, 1972-2022. Fuente: Fank, 2022.

En la actualidad la ciudad aún muestra tierra vacante al interior de la mancha urbanizada y tierra fiscal sin mensurar

d. La configuración social del espacio y los patrones espaciales de la desigualdad

La configuración socio-territorial del espacio de Ushuaia es el resultado del proceso de urbanización y de las múltiples lógicas que han incidido en su producción. Como hemos mencionado, las dinámicas migratorias que han influido en los ritmos acelerados de crecimiento de la ciudad, las políticas urbano habitacionales aplicadas y las prácticas especulativas respecto al suelo y la vivienda, han sido factores relevantes en la forma en la que ha crecido la ciudad, se por expansión o renovación urbana, sea de manera formal o informal.

Desde 2003 en adelante, coincidente con el crecimiento de las dinámicas de mercantilización urbana, se han consolidado tendencias de homogeneización territorial, como lo ilustra la figura 15. Por un lado, se fueron constituyendo zonas claramente diferenciadas de hábitat formal e informal. La mayor parte de los asentamientos quedaron aislados geográficamente del resto de la trama urbana, a causa de la escasa y dificultosa conectividad y del relieve pronunciado¹⁰.

¹⁰ En este sentido, es posible ver una clara diferenciación entre los asentamientos de los años ochenta y los posteriores a 2003 respecto a su localización y al tipo de tejido que generan, de intersticiales a periféricos.

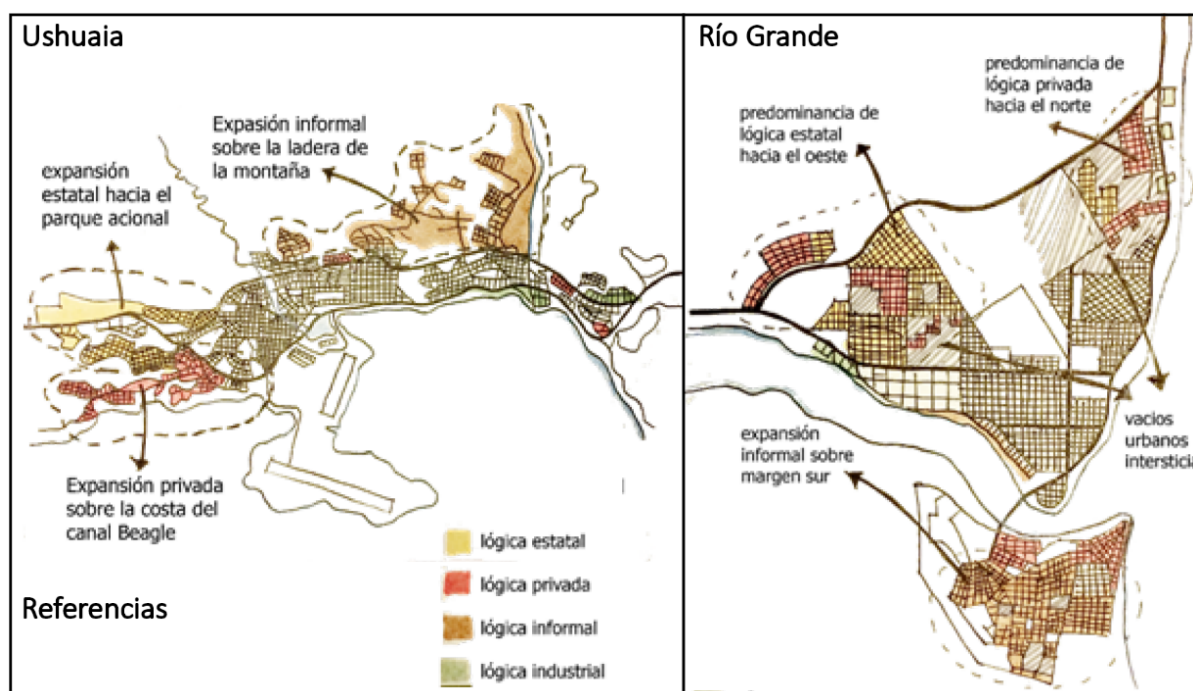


Figura 15: Patrones predominantes de expansión según lógicas de ocupación, Ushuaia y Río Grande. Período 1972- 2019. Fuente: Fank, 2022.

Respecto a la lógica de ocupación estatal, la producción de grandes conjuntos habitacionales ha dado lugar a una conformación homogénea, con escasa vinculación en algunos casos respecto a la mancha urbana existente. En Ushuaia la producción de viviendas, tanto del IPV como del Municipio, predominó hacia el oeste, sobre la Ruta 3, y separada físicamente de la urbanización mercantil. Las condiciones de accesibilidad, así como la disponibilidad de servicios y de infraestructuras comerciales y de esparcimiento, fue menor que en los sectores producidos por el mercado. Cabe destacar la diferencia de la lógica estatal nacional, más integrada a la trama urbana preexistente.

La ciudad producida por el mercado mostró condiciones privilegiadas, tanto en términos de localización como de accesibilidad y disponibilidad de servicios. La producción mercantil consolidó y extendió la ocupación iniciada en la década del '90 en el extremo oeste, sobre el Canal Beagle, en una zona de alto valor paisajístico. También desarrolló urbanizaciones de menor tamaño en el extremo este con las mismas características. Predominan los lotes de grandes dimensiones, de entre 600 m² y 1000 m², para viviendas unifamiliares, combinados en algunas urbanizaciones con emprendimientos hoteleros.

En materia de crecimiento por consolidación/densificación, se destaca el proceso de renovación urbana iniciado en el área central de Ushuaia, el cual fue originariamente impulsado por el Plan Estratégico (2003), y luego continuado por la lógica

privada- mercantil. Vemos en la figura 16, que en Ushuaia el 40% del espacio correspondiente a la trama urbana de 1972 se transformó, producto de la ejecución de nuevos edificios en altura. Este proceso no tuvo lugar en Río Grande.

Nuevos edificios en altura (4 a 6 pisos) en el área central de Río Grande. Coincidente con trama urbana previa a 1972.



Proceso de densificación incipiente

Nuevos edificios en altura (4 a 10 pisos) en el área central de Ushuaia. Coincidente con trama urbana previa a 1972.



Nuevas construcciones en altura equivalen al 40% de la superficie del área central

↓
PROCESO DE RENOVACIÓN URBANA

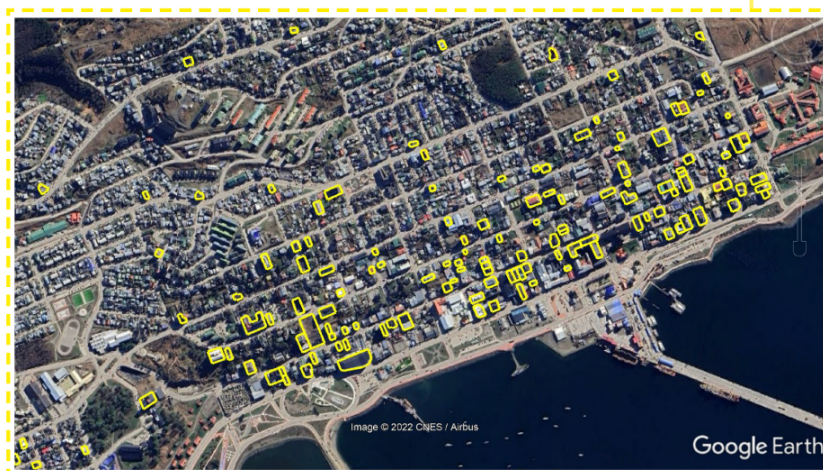


Figura 16: Densificación de las áreas centrales. Río Grande y Ushuaia. Período 2003- 2020. Fuente: Fank, 2022

Esta renovación pareciera asociarse particularmente a la actividad turística. Observando la figura 17, puede apreciarse que gran parte de la infraestructura turística se concentra en el área central, correspondiente al casco urbano previo a 1972.

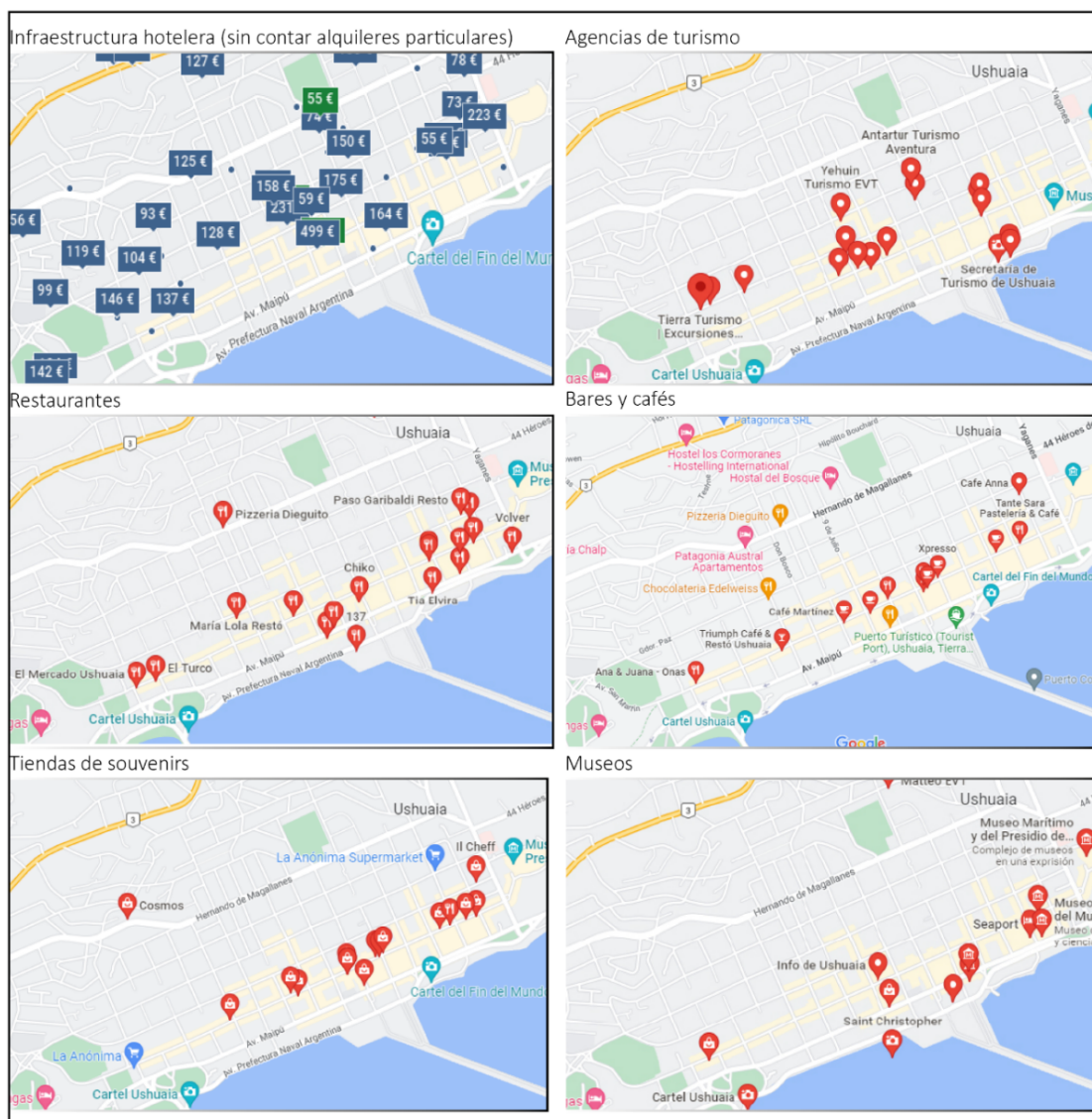


Figura 17: Localización de infraestructura turística en el área central de Ushuaia. Fuente: Fank, 2022.

Las mayores desigualdades en términos de paisajes homogéneos las encontramos entre las urbanizaciones mercantiles y las informales. Tal y como indica la figura 18, en el sector central se conformaron paisajes bien diferenciados entre el eje central turístico sobre el mar, y los barrios altos informales, por encima de la Ruta 3. En el primer caso se observan construcciones de buena calidad y servicios urbanos, mientras que en el segundo, el hábitat muestra condiciones precarias.

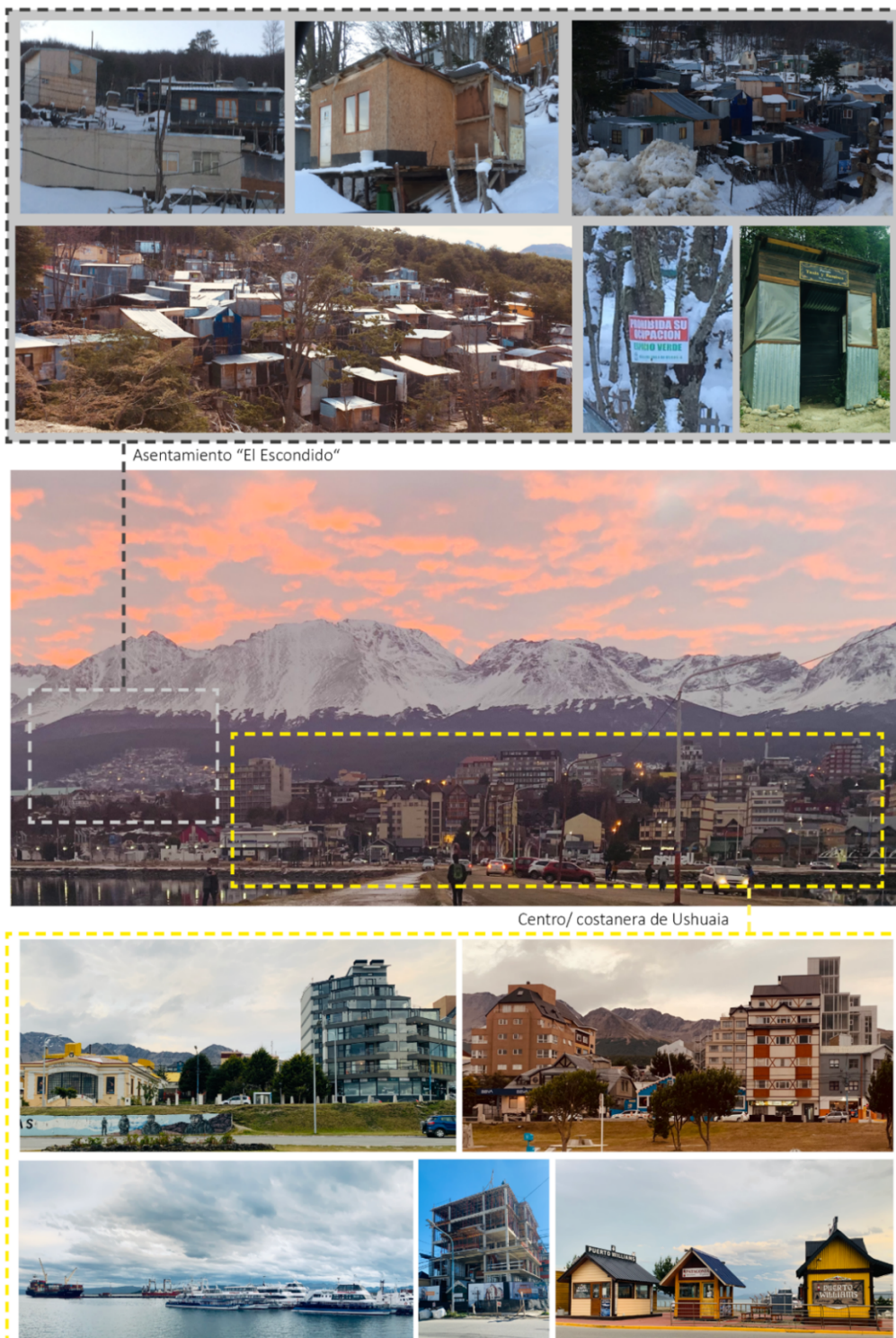


Figura 18: Paisajes desiguales en el área central de Ushuaia. Fuente: Fank, 2022

En los sectores de expansión, vemos que al oeste se consolidó la ocupación formal mercantil, mientras que al este predominó la extensión industrial e informal (figura 19).

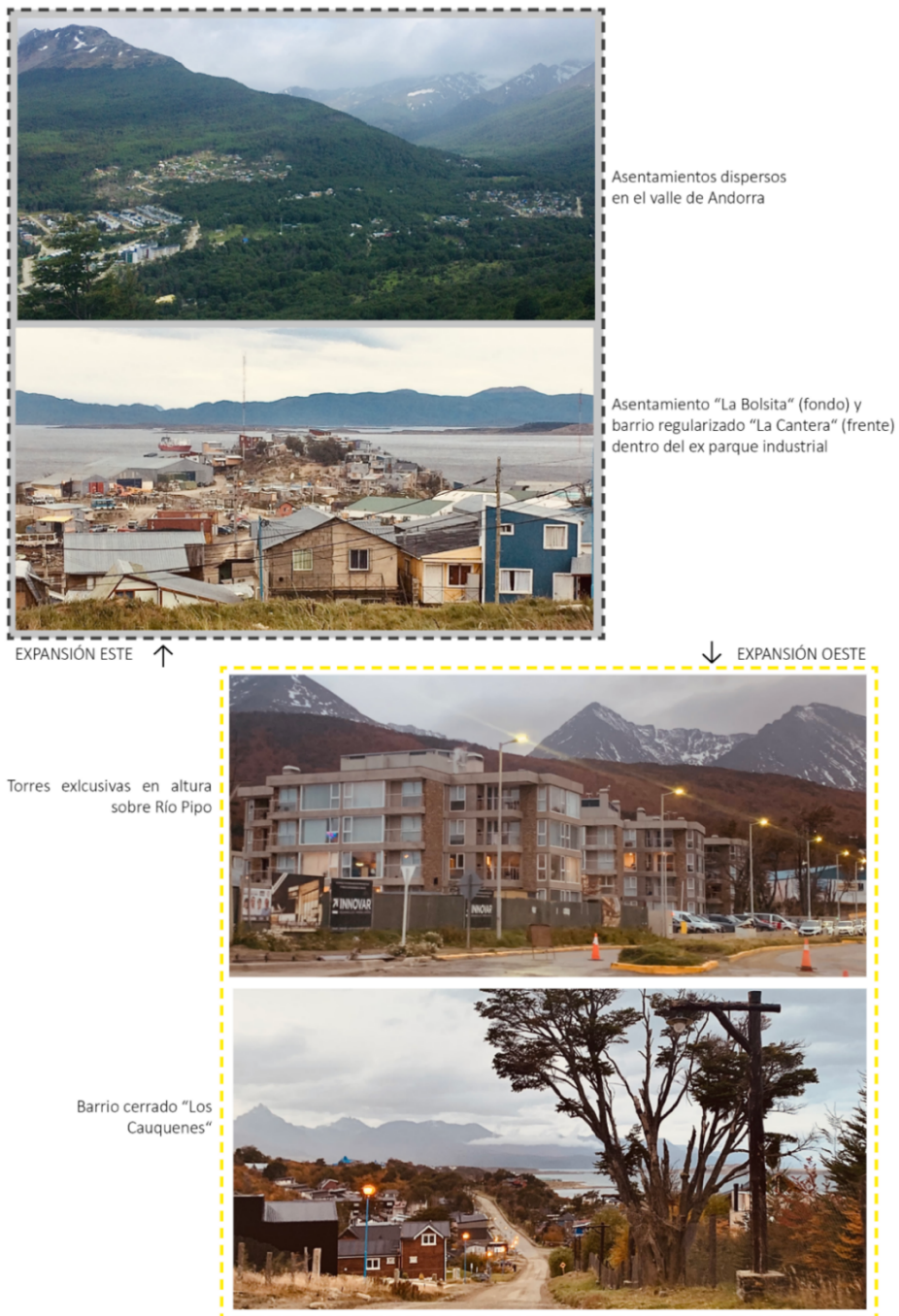


Figura 19: Sectores de expansión desiguales en el este y oeste. Ushuaia. Fuente: Fank, 2022

e. Condiciones habitacionales en Ushuaia

Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Ushuaia posee 30.812 viviendas, de las cuales el 94% se encuentran habitadas, el 6% deshabitadas, mientras que menos del 1% se corresponden con viviendas colectivas. La variación

intercensal respecto a 2010 indica un incremento del 53% de viviendas en la ciudad, que en 2010 poseía 20.203 unidades.

Tabla 3: Cantidad de viviendas, variación intercensal 2991- 2022

Viviendas	1991		2001		2010		2022	
	Total viv.	Ushuaia	Total viv.	Ushuaia	Total viv.	Ushuaia	Total viv.	Ushuaia
Total viviendas	23.639	9.753	32.205	15.043	43.579	20.203	69.833	30.812
Variación intercensal			36	54	35	34	60	53
Habitadas	23.639	8.424	28.363	13.272	39.702	18.443	65.766	29.027
%	87	87	89	89	92	92	94	94
Deshabitada	3.689	1.243	3.681	1.703	3.658	1.611	3.991	1.742
%	13	13	11	11	8	8	6	6
Viviendas colectivas	254	86	161	68	219	149	76	43
%	1	1	1	1	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2022)

Análisis del déficit habitacional

Según Fank, Gargantini y Schwetizer (2016), el déficit habitacional es un indicador que mide la brecha entre las necesidades reales de alojamiento de una población y el stock de viviendas disponibles. Según ONU Hábitat (2011), este concepto describe las carencias que el Estado debe identificar para diseñar políticas públicas que garanticen el derecho a una vivienda adecuada. Para que una vivienda sea considerada adecuada, no basta con que existan cuatro paredes; debe cumplir con tres ejes fundamentales:

- Aspectos endógenos: Calidad constructiva y materiales.
- Adaptación física: Relación con el entorno natural.
- Aspectos exógenos: Acceso a servicios públicos, infraestructura y espacios urbanos.

Los 7 Pilares de la Vivienda Adecuada (ONU-ACNUDH). Bajo la perspectiva de Derechos Humanos, una vivienda debe garantizar:

- Seguridad jurídica de la tenencia.

- Servicios básicos (agua, saneamiento, energía).
- Asequibilidad (costos que no comprometan otros derechos).
- Habitabilidad (espacio suficiente y protección).
- Accesibilidad (diseño para personas con discapacidad o mayores).
- Ubicación (cercanía a empleo y salud).
- Adecuación cultural (respeto a la identidad del habitante).

ONU Hábitat agrupa estas necesidades en tres grandes categorías: la falta total de vivienda, la ausencia de uso exclusivo o tenencia segura, y la incapacidad de acceder a condiciones dignas de subsistencia. Para su análisis técnico, el déficit se divide en dos grandes indicadores:

Déficit Cuantitativo: Relacionado con la necesidad de viviendas nuevas (por carencia absoluta o hacinamiento crítico).

Déficit Cualitativo: Referido a viviendas existentes que requieren mejoras en materiales o servicios para ser dignas.

Tabla 4: Indicadores de Déficit habitacional

Definición		Indicadores
Déficit Cuantitativo	Diferencia numérica de vivienda adecuada y unidad requeriente de vivienda (cantidad de viviendas nuevas).	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda Deficitaria Irrecuperable • Allegamiento (más de un hogar por vivienda)
Déficit Cualitativo	Calidad insuficiente de una parte del stock de vivienda ocupada.	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda deficitaria Recuperable • Hacinamiento por cuarto • Disponibilidad de retrete • Disponibilidad de agua potable
Tenencia	Carencia en el acceso seguro a la vivienda.	Tenencia irregular

Fuente: Fank, Gargantini y Schweitzer, 2016

Para este trabajo se analizan el déficit cuantitativo para Ushuaia en relación a períodos censales anteriores e indicadores de retrete, agua potable para déficit cualitativo dado que no se han encontrado fuentes de datos disponibles respecto a hacinamiento por cuarto y vivienda deficitaria irrecuperable.

Déficit cuantitativo

En relación al tipo de viviendas, es posible observar que el 59% se corresponde con la categoría casa, 33% con departamentos, 2% piezas en inquilinato mientras que el 6% se corresponden con viviendas deficitarias irrecuperables (categoría integrada por las viviendas de tipo rancho, casilla, local no construido para habitación y vivienda móvil ocupada).

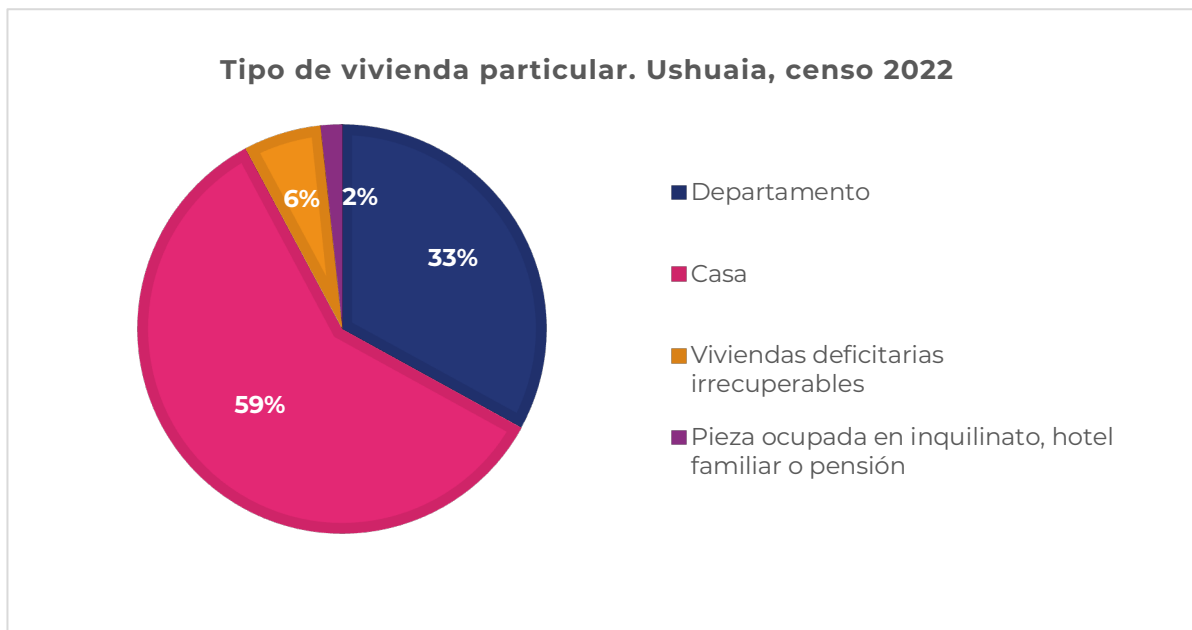


Figura 20: Elaboración propia en base a datos aportados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas

Este número se encuentra por debajo del porcentaje de viviendas deficitarias a nivel provincial (9,5%), en el que la ciudad de Río Grande posee el mayor número (12,3%).

Tabla 5: Viviendas deficitarias

Departamento	Total de viviendas particulares ocupadas	Rancho	Casilla	Local no construido para habitación ocupado	Vivienda móvil ocupada	Total viviendas irrecuperables	% viviendas deficitarias irrecuperables
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	65.535	468	5.445	227	94	6.234	9,5
Río Grande	34.423	173	3.910	121	33	4.237	12,3
Tolhuin	2.193	15	192	5	3	215	9,8
Ushuaia	28919	280	1343	101	58	1.782	6,2

Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2022)

En relación al allegamiento¹¹, el Censo indica que existen 29.234 hogares en la ciudad de Ushuaia. Si relacionamos este número con el total de viviendas habitadas (29027), podemos afirmar que el déficit por compartir vivienda más de un hogar equivale a una demanda de 207 viviendas.

El déficit cuantitativo, es decir, la cantidad de viviendas que “faltan” en Ushuaia es entonces la suma de las viviendas deficitarias irrecuperables más las viviendas con hacinamiento por hogar o allegamiento, es decir, 2097 viviendas, lo cual equivale al 6,85% de las viviendas particulares ocupadas.

Tabla 6: Déficit cuantitativo de viviendas, 1991-2022

¹¹ El allegamiento se produce cuando existen dos hogares o más compartiendo una misma unidad familiar.

	2001	2010	2022
Total viviendas	15.043	18.443	29.027
Hacinamiento por hogar	133	647	207
Viviendas def. irre-cuperables	1998	2044	1782
Déficit cuantitativo	2131	2619	1989
% en el total de vi-viendas	14,2	14,2	6,85

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (2022) y a Moreno Russo, Cantero y Díaz (2019).

Tenencia

En relación a la composición respecto al régimen de tenencia de la vivienda¹² y de acuerdo a datos del INDEC, la tenencia irregular ha sido una cuestión altamente presente en el territorio fueguino desde los años ochenta. Según datos provenientes del último Censo (2022) la tenencia irregular comprende un 19,28% de los hogares, mientras que el alquiler alcanza a un 36%, y los propietarios con tenencia regular sólo un 45,4% (INDEC, 2022).

El proceso de mercantilización urbana iniciado en décadas pasadas, parecería haberse acentuado en el mercado de alquileres. Se ha visto afectado por la emergencia de plataformas web, las cuales han propiciado el alquiler temporario de unidades habitacionales, destinadas a pasajeros de alto y medio-alto poder adquisitivo (CEPAL, 2023). Con ello disminuyeron las ofertas de alquiler a largo plazo y se elevaron los precios disponibles (Monayar et al., 2023). Esto ha generado impactos directos en las condiciones de acceso al hábitat de la población local. La problemática habitacional se expresa la declaración de la Emergencia Habitacional (O.M N° 6246/23), así como en el empeoramiento de los indicadores de acceso al hábitat. Los altos precios en el mercado formal, y la escasez de políticas de producción de suelo y/o regulación del mercado, podrían haber influido tanto en el empeoramiento de las condiciones de asequibilidad, como en el crecimiento de nuevos asentamientos informales (alrededor de 30 en la actualidad s/Renabap). Muchos

¹² Nos acercamos a este indicador a través del censo (tipo de tenencia de la vivienda: regular e irregular)

de ellos localizados en la ladera de la montaña, “compiten” por el espacio con hoteles de lujo y nuevos circuitos turísticos (Finck y Martínez, 2022).

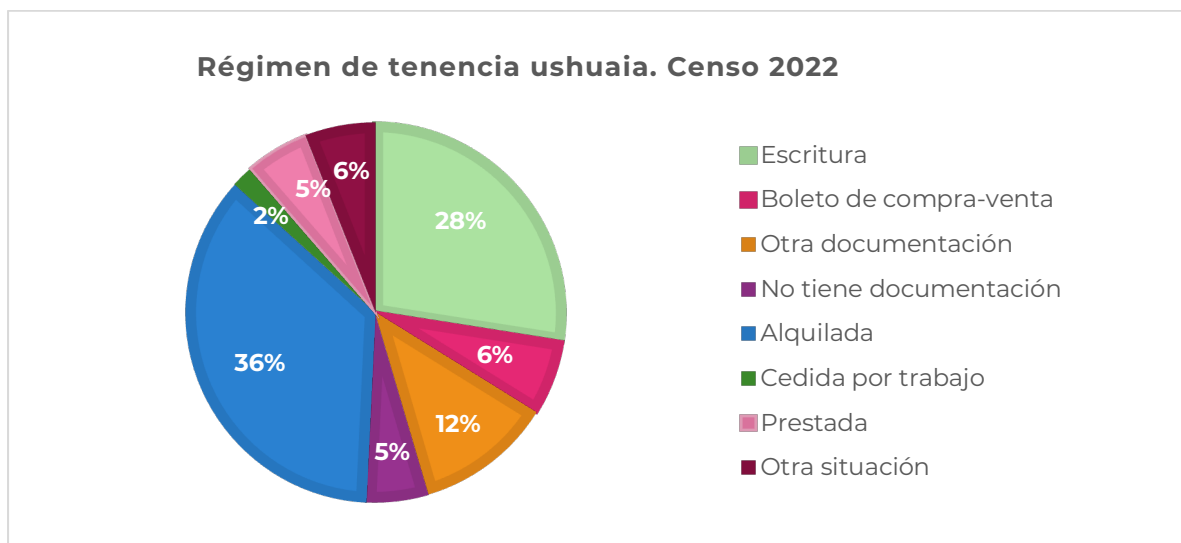


Figura 21: Distribución del régimen de tenencia, Ushuaia 2022. Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2022)

Si analizamos la evolución de la tenencia en el tiempo, vemos que los propietarios de vivienda han disminuido 10 puntos porcentuales respecto a 2010¹³, mientras que los inquilinos han aumentado un 12% respecto a 2010 y 20% respecto a 2001.

Tabla 7: Régimen de tenencia Ushuaia, 1991- 2022

Régimen de tenencia	1991		2001		2010		2022	
Total hogares particulares	Total prov.	Ushuaia	Total prov.	Ushuaia	Total prov.	Ushuaia	Total prov.	Ushuaia
	19.274	8.309	27.812	12.855	38.956	17.538	66.187	29.234
Vivienda propia	12.674	5.426	20.057	9.350	25.545	10.717	36.683	14.840
%	66	65	72	73	66	61	55	51
Propietario de la vivienda y el terreno	9.778	3.969	18.021	8.442	21.703	9.263
%	51	48	65	66	56	53		

¹³ Sobre éste número debieron realizarse correcciones en la medida en que los indicadores censales se han modificado. La categoría vivienda propia en el Censo 2022 ha dejado de identificar la diferencia entre propietarios de la vivienda y el terreno y propietarios únicamente de la vivienda, indicador que se utilizaba para conocer la tenencia irregular. Si embargo a esta última nos aproximamos a través de nuevas diferenciaciones que marca el censo: Sin escritura, Boleto de compra-venta u otra documentación e incluyendo las categorías “no tiene documentación”, “cedida por trabajo”, “otra situación”.

Propietario de la vivienda solamente	2.896	1.457	2.036	908	3.842	1.454
%	15	18	7	7	10	8		
Inquilino	2.972	1.285	4.406	2.105	9.854	4.959	21.350	10.527
%	15	15	16	16	25	28	32	36
Ocupante por préstamo	1.175	545	1.484	655	1.750	834	3.440	1.586
%	6	7	5	5	4	5	5	5
Ocupante relación de dependencia	1.424	673	986	495	956	491	1.075	559
%	7	8	4	4	2	3	2	2
Otra situación	241	81	879	250	851	537	3.639	1.722
%	1	1	3	2	2	3	5	6
Igorado	788	299	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2022)

Déficit cualitativo

En relación a los servicios, podemos observar que mientras que en 2001 la red de agua corriente abarcaba al 98% de la población en viviendas particulares, en 2010 este número bajó al 95% y en 2022 al 90%. Algo similar sucede con el acceso a red cloacal, que se mantuvo en un 89% de cobertura en 2001 y 2010 y descendió al 85% en 2022. En relación a la red de gas, el censo arrojaba para 2001 una cobertura del 95%, que descendió al 90% en 2010 y a 80% en 2022. Si comparamos los valores con río Grande vemos que la tendencia fue la contraria: la cobertura de red de agua subió del 96% al 97% entre 2010 y 2022, la de cloaca del 92% al 95%, mientras que la de gas sí descendió del 93% al 84%.

Tabla 8: Servicios urbanos.

Año y Departamento	Población en viviendas particulares	Presencia de servicios urbanos en la vivienda					
		Red de agua corriente		Red cloacal		Red de red gas natural	
		Si	No	Si	No	Si	No
Departamento Ushuaia							
2001 (1)	44.415	43.370	1.045	39.337	5.078	41.977	2.438

%		98	2	89	11	95	5
2010	54.254	51.380	2.874	48.209	6.045	48.667	5.587
%		95	5	89	11	90	10
2022	80.009	72.212	7.797	68.396	11.613	63.643	16.366
%		90	10	85	15	80	20

Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2022)

En relación a los baños con descarga de agua, puede observarse que el porcentaje para la ciudad de Ushuaia es de un 4%, cifra que ha bajado apenas 0,2% respecto a 2010 y que se había incrementado en 3% respecto a 2001. Respecto

Tabla 9: Provisión de agua y descarga. Ushuaia 2001-2022.

	2001		2010		2022	
	Total provincial	Ushuaia	Total provincial	Ushuaia	Total provincial	Ushuaia
Total de hogares	27.812	12.855	38.956	17.538	66.187	29.234
Baño con descarga de agua						
Tiene	27.457	12.723	37.252	16.803	63.909	28.065
No tiene	355	132	1.704	735	2.278	1.169
% No tiene	1,28	1,03	4,37	4,19	3,44	4,00
Disponibilidad de agua en la vivienda						
Dentro de la vivienda	26.843	12.249	36.941	16.718	64.830	28.404
% Disponibilidad de agua en la vivienda	97	95	95	95	98	97
Red pública (agua corriente)	26.288	12.029	36.037	16.162	61.482	26.414
% Red pública	95	94	93	92	93	90
Perforación con bomba a motor	93	4	173	54	664	242
% Perforación con bomba a motor	0	0	0	0	1	1
Perforación c/ bomba manual u otra fuente	462	216	731	502	2.684	1.748

% Perforación c/ bomba manual u otra fuente						
Fuera de la vivienda	969	606	2.015	820	1.357	830
% Fuera de la vivienda	3	5	5	5	2	3

Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2022)

El análisis realizado de las condiciones habitacionales nos permite aseverar que el déficit cuantitativo ha disminuido en la ciudad, mientras que el déficit cualitativo (por servicios) parecería haber aumentado). Considerando que el parque habitacional se ha incrementado un 35% en la ciudad, la falta de servicios puede deberse a la necesidad de consolidar el nuevo tejido existente.

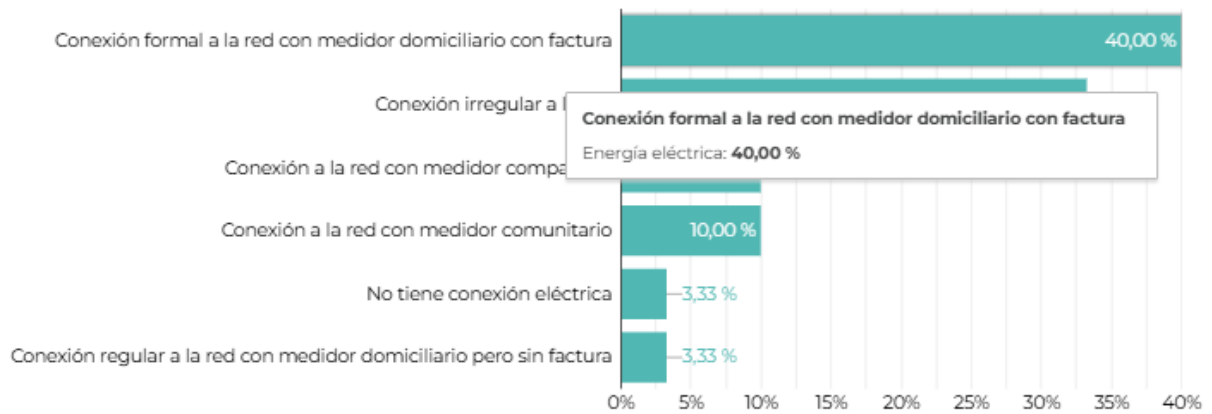
Informalidad urbana

Respecto a la informalidad, según el Registro Nacional de Barrios Populares existen 49 barrios populares en Tierra del Fuego, representando un total de 6.108 viviendas y 6.723 familias, en una superficie de 7.557.091 m². En la actualidad se registran en Ushuaia 30 barrios, 2305 viviendas, 2539 familiar, en una superficie de 3.943.359 m².

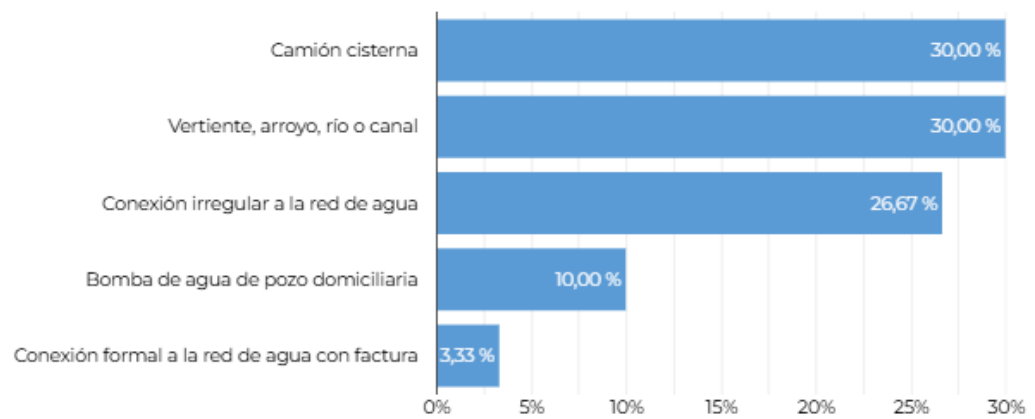


Respecto al acceso a servicios, es posible observar que solo el 40% de las viviendas en barrios populares cuentan con conexión formal a la red eléctrica, mientras que más del 30% posee conexiones irregulares, y aproximadamente un 20% comparte medidores. En relación al agua corriente, solo el 3,33% de las viviendas cuenta con una conexión formal, mientras que el 30% recibe el agua con camión cisterna, otro 30% a través de cursos de agua (arroyo, río o canal) 26% posee una conexión irregular al agua mientras que 10% se alimenta a través de bomba de pozo domiciliaria.

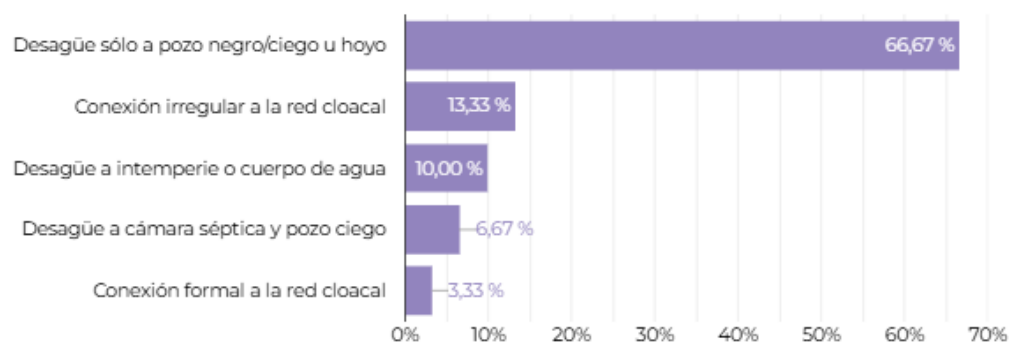
• Energía Eléctrica



• Agua Corriente

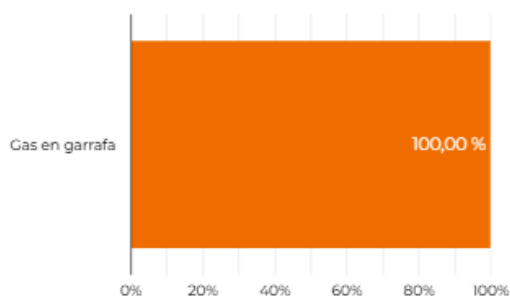


• Efluentes Cloacales

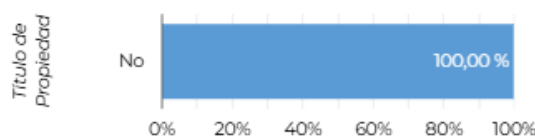
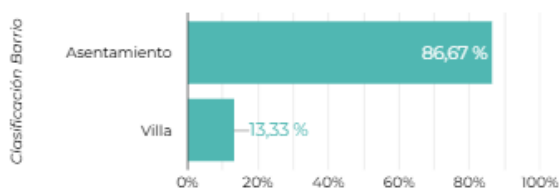
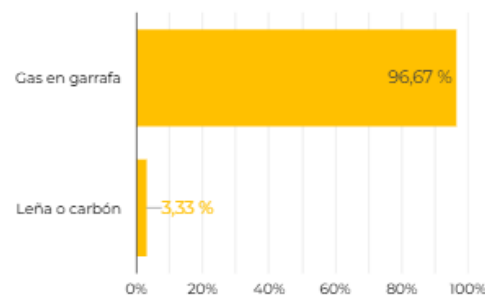


Figuras 22. Provisión de energía eléctrica, agua corriente y efluentes cloacales en barrios informales de Ushuaia. Fuente: RENABAP

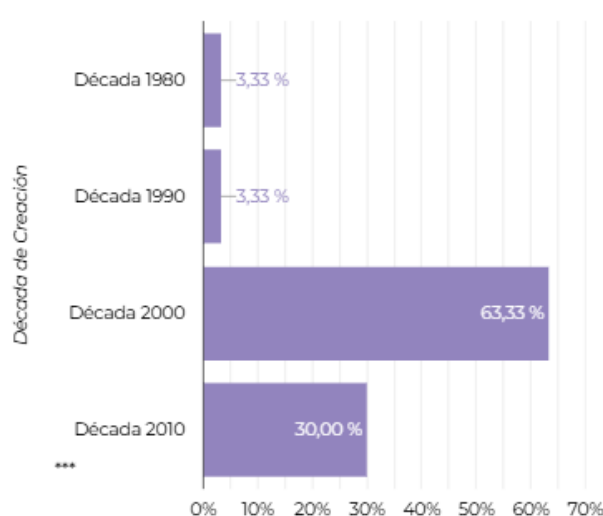
• **Cocina**



• **Calefacción**



100% de los barrios populares se encuentran amparados por la Ley 27.453 que otorga seguridad en la tenencia.



Figuras 22. Provisión de cocina, calefacción, tipo de asentamiento y década de crecimiento en Ushuaia. Fuente: RENABAP

f. **Principales ejes problemáticos**

Luego del análisis desarrollado y del reconocimiento de antecedentes respecto al estudio de Ushuaia y el área cordillerana, se establecen a continuación principales ejes problemáticos que podrían servir de insumo para orientar futuras etapas diagnósticas y de propuesta de desarrollo territorial.

Principales ejes problemáticos a escala micro regional

1. Ocupación de zonas de riesgo ambiental: Existen en el ejido propuesto diversas áreas identificadas en trabajos anteriores sometidas a diferentes tipos de riesgos morfológicos, hídricos, sísmicos. Tal es el caso del área de la región de los valles cordilleranos (Carbajal, Tierra Mayor, Lasifashaj). Establecer planes de manejo para estas áreas así como restricciones de uso resultan tareas esenciales previo a cualquier nueva delimitación y/o zonificación.

- 2. Degradación de recursos naturales (humedales, bosques):** El área comprendida por el proyecto incluye ecosistemas de gran importancia debido a las contribuciones a las personas que prestan, tales como bosques nativos, humedales, ríos, arroyos, paisajes, que en gran medida sustentan la actividad turística existente. El sector a su vez abarca como ya se mencionó, zonas de alta fragilidad ecológica. Estudios previos como el de Gaviño Novillo proponen evitar las actividades residenciales, productivas o zonificaciones indefinidas en estas áreas sensibles.
- 3. Desarticulación inter-institucional:** no existe un plan que defina con claridad misiones y roles del Estado Provincial y Municipal respecto a la planificación territorial, las actividades, los recursos y la provisión de servicios y de soluciones habitacionales en el Ejido Municipal actual de Ushuaia, como así tampoco en el ejido propuesto.
- 4. Desacople entre las dinámicas productivas (turística y logística antártica) y la dimensión territorial:** Existen diversas políticas productivas que no tienen en cuenta sus impactos en el espacio geográfico; no consideran la capacidad de carga del ambiente ni tampoco las características que pueden volver insustentable una actividad, como por ejemplo provisión de servicios básicos o de servicios de logística.
- 5. Falta de reconocimiento del potencial territorial para el desarrollo productivo:** En el sentido inverso al punto anterior, falta vincular las características geográficas y ambientales específicas del entorno con estrategias de innovación que permitan diversificar la matriz económica más allá del turismo y la industria promocionada
- 6. Restricciones naturales y de infraestructura para el desarrollo de actividades productivas:** En diversas áreas del sector comprendido por el proyecto (principalmente en el Sector Costero y en el Sector de los Valles Cordilleranos), se presentan restricciones de disponibilidad de agua, que implican la necesidad de importantes inversiones en infraestructura, además de estudios de viabilidad. El desarrollo de esta infraestructura comprendería entre otras, la ejecución de plantas potabilizadoras, estaciones de bombeo, tendidos de redes, etc.

Principales problemáticas urbano-territoriales de la ciudad de Ushuaia

- 1. Presión que ejerce el crecimiento urbano y las actividades económicas (turismo, industria y logística) sobre el entorno natural.** Esta presión conlleva la degradación crítica de ecosistemas clave, como bosques nativos, humedales y cuencas hídricas locales.

- 2. Extensión indefinida de la mancha urbana.** La extensión de baja densidad, provoca diferentes problemáticas: alto consumo de suelo urbano, mayores tiempos de traslados dentro de la ciudad, mayor fragmentación urbana por la presencia de vacíos al interior de la mancha. Cabe destacar que la degradación del medioambiente se concentra en las áreas de interfaz urbano-rural-natural (ejemplo: Andorra, Laderas de montañas, camino al parque nacional, ingreso a la ciudad)
- 3. Falta de infraestructura acorde a la dinámica de crecimiento de la ciudad.** Las demandas urbanas, propias de una ciudad que ha crecido 20.000 habitantes en los últimos 10 años, han excedido los tiempos de producción y provisión de infraestructura. En este sentido se registran distintos tipos de necesidades insatisfechas: d servicios básicos de provisión de agua, electricidad y cloaca; se recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos. Esto deriva en muchos casos, en el vertido de efluentes sin tratar en la montaña, en la Bahía Encerrada y el Canal Beagle, además de una alta dependencia de pozos ciegos en zonas de turberas, lo que contamina las napas.
- 4. Movilidad urbana ineficiente y dependencia del vehículo particular:** Un trazado vial condicionado por la montaña, la escasez de transporte público de alta frecuencia y la falta de infraestructura ciclovista integral generan congestión en el centro y una alta huella de carbono por habitante.
- 5. Falta de cualificación de entornos barriales:** Predominio de entornos urbanos con escaso tratamiento paisajístico, veredas degradadas que dificultan la movilidad peatonal y una falta de criterios estéticos cohesivos que reflejen la identidad fueguina, afectando la apropiación ciudadana de los espacios comunes.
- 6. Crecimiento urbano informal, áreas urbanas con alta vulnerabilidad y fragmentación del tejido:** La falta de suelo urbano apto y asequible ha provocado una expansión desordenada hacia las laderas (cota 100 en adelante). Esto genera barrios aislados, con dificultades de conectividad y una urbanización que ignora la topografía natural, aumentando el riesgo de deslaves. Como dice Corti (XX), ninguna ciudad es mejor que su barrio mas vulnerable.
- 7. Restricciones críticas en el acceso al hábitat por especulación inmobiliaria:** Se observa una elevada presión sobre los precios del suelo y la vivienda, impulsada por la retención de tierras con fines especulativos y la dolarización del mercado inmobiliario, lo que desplaza a los sectores medios y populares hacia la periferia informal
- 8. Obsolescencia y debilidad de los instrumentos de gestión urbana:** Si bien la ciudad cuenta con códigos de edificación y planeamiento, las zonificaciones vigentes no responden a la dinámica actual del territorio. La prevalencia de la gestión por excepción y la ausencia de instrumentos complementarios (como la contribución por mejoras o el banco de tierras) generan un desarrollo urbano imprevisible y discrecional.

4. ANTECEDENTES FUEGUINOS

a. Marco normativo de relevancia nacional

Ley General del Ambiente N.º25.675: establece el Ordenamiento Ambiental del territorio como instrumento de gestión ambiental que DEBE aplicarse en todo el país y brinda los principios rectores aplicables a la planificación territorial, entre ellos: Principio de prevención; Principio de precaución; Principio de equidad intergeneracional.

La Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada en 2007, es la normativa central que regula la conservación y el uso sostenible de los bosques en Argentina

Proyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Consejo Federal de Planificación, 2010). Además apunta a un desarrollo territorialmente equilibrado y socialmente justo, mediante la regulación del suelo como recurso natural, económico, social, y incluyendo la localización y condicionamiento de las actividades antrópicas (Art. Nº1)

b. Antecedentes normativos provinciales

Las siguientes leyes establecieron entre otras cosas autoridades de aplicación para manejar determinadas áreas y recursos del territorio.

Ley Provincial N°55 (1992). Ley de Ambiente. La Ley tiene por objeto la “preservación, conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, estableciendo sus principios rectores a los fines de perpetuar los ecosistemas existentes en su territorio, como patrimonio común de todas las generaciones, debiendo asegurar la conservación de la calidad ambiental, la diversidad biológica y sus recursos escénicos.”

Decreto Provincial N°2256 (1994). Reserva Turística Paisajística de los Valles de Tierra Mayor y Río Olivia de Exclusivo Uso Turístico. Autoridad de aplicación: INFUETUR

Ley Provincial N°272 (1995). Crea el Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia. Autoridad de aplicación: Ministerio de Producción y Ambiente

Ley Provincial N°313 (1996). Ley de Tierras Fiscales Provinciales. Rige la administración y disposición de las Tierras Fiscales Provinciales, con excepción de aquellas correspondientes a actividades mientras y forestales (Art. N° 1). Tiene por finalidad la incorporación de tierras “al proceso económico para el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales” (Art. N°2). El Estado Provincial elaborará los planes de desarrollo para promover el crecimiento poblacional de áreas, zonas o

regiones del territorio provincial cuyas tierras se habiliten a tales fines y aprobará los programas y proyectos de los particulares que tengan por objeto el desarrollo privado de las áreas previstas en el plano que respondan a criterio y pautas del ordenamiento territorial y ambiental de la Provincia. (Art. N°4).

El Artículo 614 de la Ley Provincial 313, modificado por la Ley 1184, establece las facultades de la autoridad de aplicación (AREF) para identificar, zonificar y regular el uso de las tierras fiscales. Este marco normativo permite al organismo planificar el destino de las tierras y controlar la ocupación fuera de los ejidos urbanos.

Ley Provincial N° 341 (J). Modificación de la Ley de Tierras Fiscales Provinciales:

Incorpora el Punto V- Procedimiento. Todo asentamiento ilegal que se produzca a partir de la vigencia de la presente Ley, será pasible de una multa cuyo monto será fijado por la autoridad de aplicación a través de la reglamentación correspondiente, sin perjuicio de que se inicien las acciones judiciales pertinentes. (Art. 27)

Ley Provincial N°370/97: Protege, conserva, restaura y acrecienta el patrimonio cultural y paleontológico del territorio de la Prov. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Su objetivo central es garantizar la protección, conservación, restauración y acrecentamiento de los bienes que integran el acervo histórico y científico de la provincia. Esta ley es la que "frena" cualquier obra urbana si se encuentran restos de antiguos asentamientos (como los conchales yaganos en la costa) o restos de fauna prehistórica durante las excavaciones.

Ley Provincial N° 396/97. Creación de Espacios Públicos Provinciales en Tierras Fiscales para la preservación de áreas de particular belleza, condiciones y valores naturales y recreativos.

La ley denomina de esta manera a todas aquellas áreas que, por sus bellezas escénicas, valores naturales o recreativos, deben quedar bajo el control y la jurisdicción técnica del Estado Provincial. Esto incluye: Áreas de interés turístico y paisajístico; Zonas destinadas a la recreación pública fuera de los

¹⁴ Son facultades y deberes de la Autoridad de Aplicación: a) Elaboración y propuestas de los planes de desarrollo y de los criterios y pautas del ordenamiento territorial y ambiental provincial. A tal efecto se realizará: 1) La identificación, localización y determinación de aptitud de las Tierras Fiscales Provinciales, así como el relevamiento de su estado de ocupación y destino actual y potencial; 2) la determinación de los sectores de actividad y de las áreas de prioritaria intervención, 3) el establecimiento de las condiciones de uso, subdivisión y aprovechamiento de las áreas seleccionadas; b) elaboración y propuestas de los pliegos de condiciones para el llamado a concurso y de las bases técnicas y normativas para adjudicaciones, otorgamiento de derechos de uso, cesiones, transmisión de dominio y demás relaciones con particulares emergentes de los planes y programas de desarrollo; c) evaluación y preselección de los particulares en los concursos públicos y propuesta para la adjudicación de tierras; d) evaluación de los proyectos de inversión o programas de desarrollo propuestos por el sector privado de conformidad con el artículo 2° de la presente; e) fiscalización de la ejecución de las obligaciones asumidas por los adjudicatarios y aplicación, en su caso, de las medidas correctivas o resolutorias de la adjudicación; f) elevación de los antecedentes para el otorgamiento de las escrituras traslativas de dominio; g) administración del Fondo Provincial de Fomento para los Planes de Desarrollo de Tierras Fiscales. (Art. 6)

ejidos urbanos. Mientras que la Ley 313 regula la "tierra" como recurso para el desarrollo y la vivienda, la **Ley 396** se enfoca en el "**paisaje y la recreación**" como un bien público que debe ser planificado. Es la herramienta que permite crear reservas o parques provinciales en zonas costeras o valles

Ley Provincial N° 384 (1997). Creación de la Reserva Cultural-Natural Playa Larga. Su objetivo principal es preservar el patrimonio arqueológico y natural en la costa del Canal Beagle, cerca de Ushuaia, protegiendo yacimientos de los pueblos originarios y regulando actividades de investigación y turismo. Autoridad de aplicación: Ministerio de Producción y Ambiente

Decreto Provincial N° 33/00: reglamenta la Ley Provincial N° 313 de Tierras Fiscales en lo que respecta al Código de Zonificación y Condiciones y Restricciones de Uso de los valles Tierra Mayor y Río Olivia. Comprende la cuenca hídrica del Río Lasifashaj hasta Rancho Hambre y del Río Olivia (exceptuando el Parque Nacional y el ejido urbano de Ushuaia) de acuerdo al Decreto Provincial N° 2256/94.

Establece las pautas para determinar qué actividades (residenciales, productivas, turísticas) están permitidas, buscando la compatibilidad entre el desarrollo económico y la preservación ambiental. El código contempla emprendimientos existentes, permitiendo solamente usos turísticos recreativos, destinando una superficie mínima para la enajenación de predios, primando la preservación del medio y la libre transitabilidad para la práctica de deportes invernales. Superficie total de la reserva: 34.705 Ha. Usos permitidos: turísticos y recreativos.

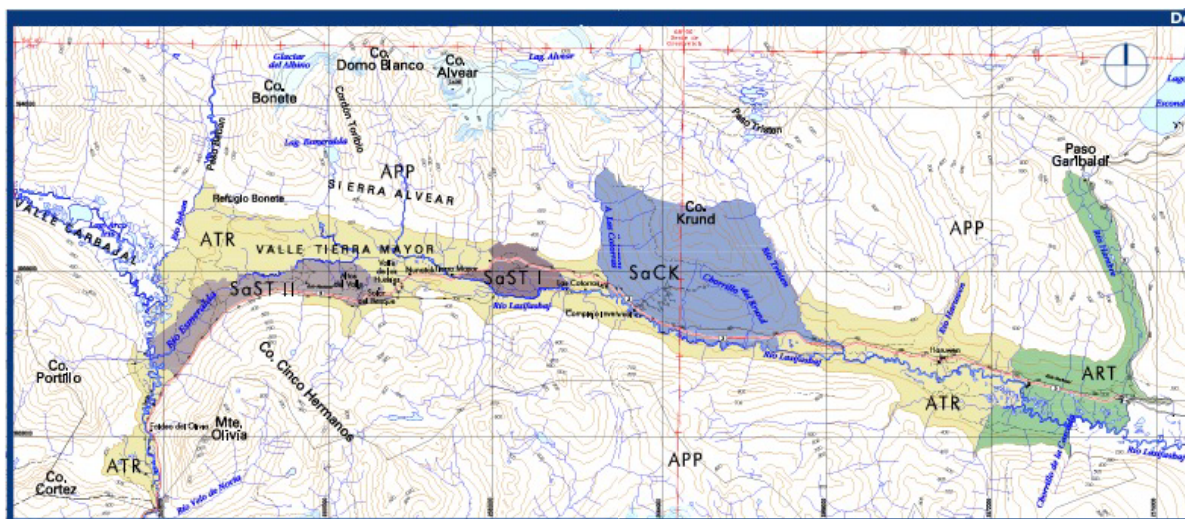


Figura 23: Condiciones y restricciones de uso, Valle de Tierra mayor y Río Olivia. Fuente: Decreto Provincial N° 33/00

Decreto Provincial N° 152/2001 Comprende el sector de la costa del Canal Beagle 6 desde Ea. Harberton hasta la Ea. Remolino. El código compatibiliza emprendimientos existentes, en su mayoría productivos de pequeña escala, con nuevas inversiones.

Valle medio del Río Lasifashaj Decreto Provincial N° 551/02 Comprende el sector del Valle Medio del Río Lasifashaj hasta su límite con la Ea. Harberton. El código pretende recuperar un área degradada a través de la reconversión y relocalización de usos. Al igual que el Decreto 33/00 (que ordena el Valle del Río Olivia), este decreto reglamenta la Ley Provincial N° 313 de Tierras Fiscales para una zona específica y estratégica de la isla. Sus puntos centrales son: Zonificación del Valle Lasifashaj: Define qué áreas del valle pueden destinarse a actividades productivas, recreativas o de conservación, evitando un crecimiento desordenado sobre la Ruta J. Restricciones de Uso: Impone límites a la ocupación del suelo para proteger la cuenca del río, que es vital para el ecosistema regional y tiene un alto valor paisajístico. Seguridad Jurídica para Adjudicaciones: Establece el marco bajo el cual la Provincia puede otorgar tierras en esa zona, asegurando que cualquier proyecto cumpla con los estándares ambientales de la Ley 313.

Evaluación ambiental regional de la normativa de usos para los Valles de Tierra Mayor y Río Olivia, Análisis de los aspectos de fragilidad ecológica. Informe CFI, 1997. Si bien no es un antecedente normativo, se menciona este documento dada su relevancia técnica para la toma de decisiones normativas respecto a los usos del territorio. El informe del CFI de 1997 sobre los Valles de Tierra Mayor y Río Olivia advirtió sobre la baja capacidad de carga de la zona y la fragilidad ecológica ante intervenciones humanas, debido a la escasa profundidad de suelos y pendientes. El estudio señalaba que usos intensivos, como la urbanización, pondrían en riesgo el suministro de agua dulce y destruirían la calidad paisajística esencial para el turismo.



Figura 24: Imagen tridimensional del índice de fragilidad del paisaje. Fuente: XX

Ley N° 597 (2003): Tierras Fiscales: Programa de desarrollo “zonificación, condiciones y restricciones de uso del área geográfica denominada sector sudoccidental del territorio argentino de la Isla Grande de Tierra del Fuego”. En Artículo N°2 menciona que el Sector Sudoccidental¹⁵ del territorio argentino de la Isla Grande de Tierra del Fuego “estará constituido por todas las zonas planificadas, ordenadas, zonificadas y constituidas sobre bases científicas y técnicas, como un sistema integral que responda a los objetivos perseguidos.” Seguidamente, el Artículo N°3 “Establece los principios rectores para la Planificación y el Ordenamiento del espacio físico del sector, siendo éstos:

- a) La preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente para lograr y mantener una óptima y mejor calidad de vida;
- b) brindar espacios para la convivencia armónica del hombre con la naturaleza, proporcionando oportunidades para las actividades productivas, turísticas y recreativas;
- c) la implementación de los mecanismos legales, técnicos, administrativos y económicos que doten al Gobierno provincial de los medios que posibiliten la eliminación de los abusos y excesos en la ocupación de las tierras públicas, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y planificación se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad en función de los valores del ambiente;
- d) propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio;
- e) mejorar la organización del territorio de manera que permita racionalizar la creación de infraestructura y equipamiento incorporándolo al sistema económico-productivo provincial;
- f) optimizar la distribución de población en el espacio rural provincial con la consiguiente incorporación al patrimonio cultural y memoria colectiva de la sociedad.”

La planificación y el ordenamiento se basan en la caracterización, diagnóstico, evaluaciones técnicas y actualización permanente del Patrimonio Natural y dependerá del Poder Ejecutivo provincial (Art. N° 8)

¹⁵ El perímetro abarca desde la costa sur del Lago Fagnano (desembocadura del Río Valdez) hasta la costa del Canal Beagle, siguiendo los límites de las cuencas de los ríos Valdez, Varela y Rancho Lata. Hacia el sur y oeste, bordea las parcelas rurales de la zona, excluye la Reserva Playa Larga y finaliza conectando con el ejido urbano de Ushuaia (Ley 443) y el límite oriental del Parque Nacional Tierra del Fuego.

Dentro del Sector Sudoccidental, crea 5 zonas: a) Margen Sur del lago Fagnano; b) termas del río Valdéz; c) valles de los ríos Olivia y Lasifashaj; d) costa del Canal Beagle entre Almanza y Punta Paraná; y e) vertiente Sur de la sierra Sorondo entre río Olivia y río Remolino (Art. 5). Estas zonas están delimitadas en función de la configuración de cuencas hídricas como unidades geográficas y de ordenan en distintos ambientes según características, usos admisibles y servicios que brindan.



Figura 25: Sector Sudoccidental del Territorio Argentino de la Isla Grande de Tierra del Fuego. Fuente: Ley Provincial N 597

En función de lo mencionado, la Ley establece distintas categorías de uso, las cuales tendrán reglamentaciones específicas de uso del suelo:

- a) Área Natural de Uso Múltiple (ANUM): comprende ambientes aptos para uso extractivo. Debe aplicarse un régimen que regule su aprovechamiento en pos de la conservación de recursos naturales y manteniendo la calidad del paisaje para el desarrollo de otras actividades (turísticas, recreativas, deportivas)
- b) Área de Eje Panorámico (AEP): Fuelle panorámico (franja de terreno) en todas las rutas nacionales, provinciales y caminos de acceso. Su ancho y uso se determinara según reglamentaciones específicas.
- c) Área de Protección de Costa (APC): Franja de terreno comprendida entre línea de costa o ribera y una línea paralela a esta. 35 mts en espejos de agua y canal Beagle. 15 m en márgenes de cursos de agua.
- d) Área de Servicios Turísticos (AST): Comprende ambientes destinados al desarrollo de servicios turísticos, gastronómicos, comerciales y actividades recreativas, deportivas.
- e) Área de Emprendimientos Productivos (AEPro): Abarca ambientes destinados al desarrollo de actividades agropecuarias, acuícolas e ictícolas intensivas. Intensidad y densidad se definen según reglamentaciones específicas de uso del suelo.
- f) Centro de Servicios (CS): Núcleo destinado al desarrollo de actividades, con el fin de satisfacer las demandas propias de cada sector.
- g) Obras Especiales (OE): Construcciones complementarias de obras de infraestructura y servicios

A su vez, establece Elementos Puntuales, los cuales se corresponden con “emprendimientos u obras que deben desarrollarse en un sitio determinado por los requerimientos y características específicas del proyecto y lugar”, los cuales podrán localizarse en tierras fiscales provinciales.

En su Artículo 31 menciona que es el Poder Ejecutivo quien fija las restricciones de uso. Para dar cualquier permiso (minero, pesquero, ganadero, etc.), es obligatorio que la autoridad de aplicación de esta ley dé su conformidad previa. En las Áreas de Uso Múltiple, los Planes de Manejo deben ajustarse a esta ley. A su vez el Artículo 32 establece que todas las obras, infraestructura y edificios en el Sector Sudoccidental deben respetar códigos específicos de "condiciones y restricciones" y el Código de Edificación de la Isla. El objetivo es que la actividad humana sea compatible con la conservación.

En el Artículo 34 se promueven seis ejes principales siempre que no dañen el ambiente: Turismo y Recreación (esparcimiento sustentable), Producción (extracción de recursos bajo regla), Investigación y Educación (conocimiento del ecosistema), Recuperación (restaurar zonas alteradas), Control y Vigilancia (seguridad y custodia del patrimonio).

En caso de derogar 597, quedarían zonas sin fiscalización ni regulación

Ley N° 869 (2012). Marco normativo provincial complementario a la Ley Nacional 26.331 que establece los principios rectores para el ordenamiento y conservación de los bosques nativos en todo el ámbito nacional. Establece el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), dividiendo los bosques en tres categorías (Rojo, Amarillo y Verde) según su valor de conservación. Autoridad de Aplicación: Designa a la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente (hoy integrada en el Ministerio de Producción y Ambiente). Prohibición de Desmonte en Zona Roja: La Ley 869 es taxativa: en las zonas rojas (que suelen coincidir con las Áreas Naturales Protegidas de la Ley 597), no se puede realizar ningún cambio de uso de suelo. Esto blindo las reservas, pero genera fricción si el INFUETUR quiere desarrollar infraestructura turística (Art. 34 de la Ley 597) que implique tocar bosque nativo.

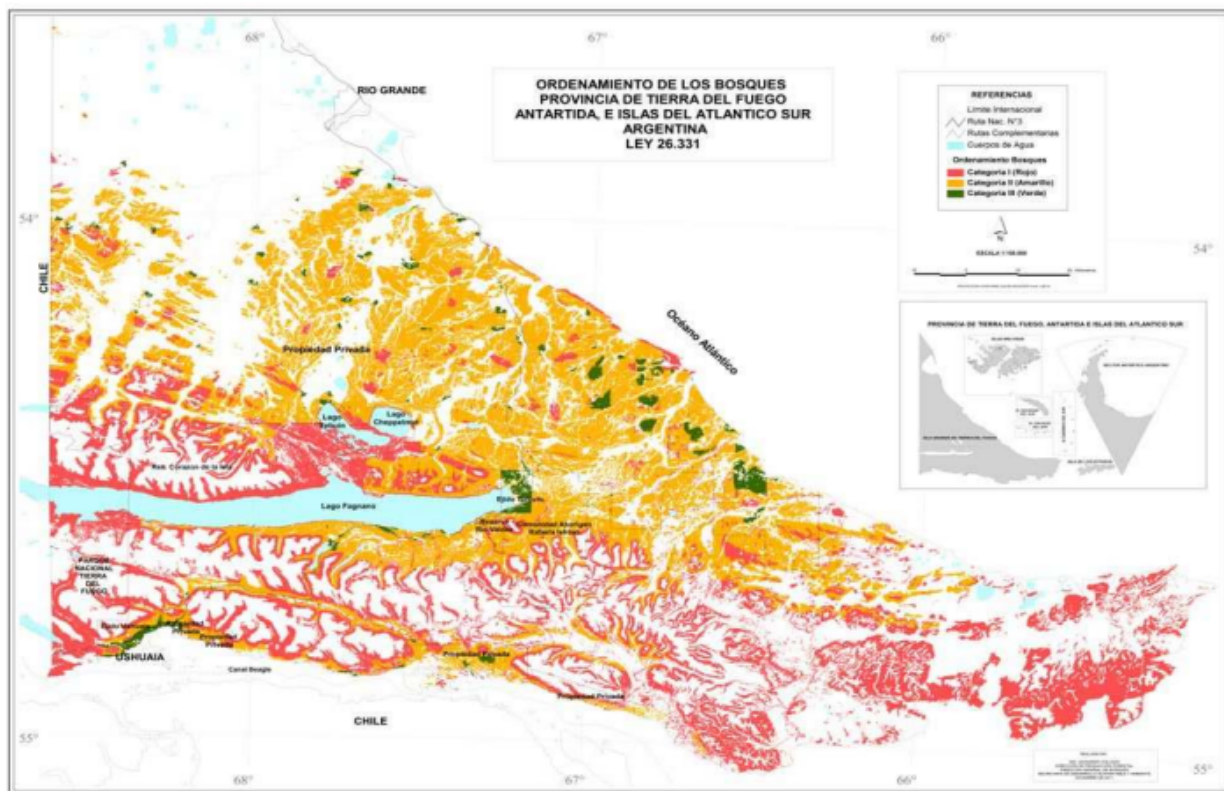


Figura 26: Mapa de la zonificación de la Ley de Ordenamiento Ambiental Territorial de Bosques Nativos. Fuente: Ley Provincial 869

Res. S. D. S. y A. N° 401/11: Establece el criterio de ordenamiento y zonificación de turberas de la provincia, clasificándolas según su valor ecológico y posibilidad de aprovechamiento. su cumplimiento es vital para evitar inundaciones y preservar reservorios de carbono frente al avance desordenado de la ciudad. En su anexo II habilita la zona C de sacrificio con habilitación regulada del uso extractivo para nuevas concesiones

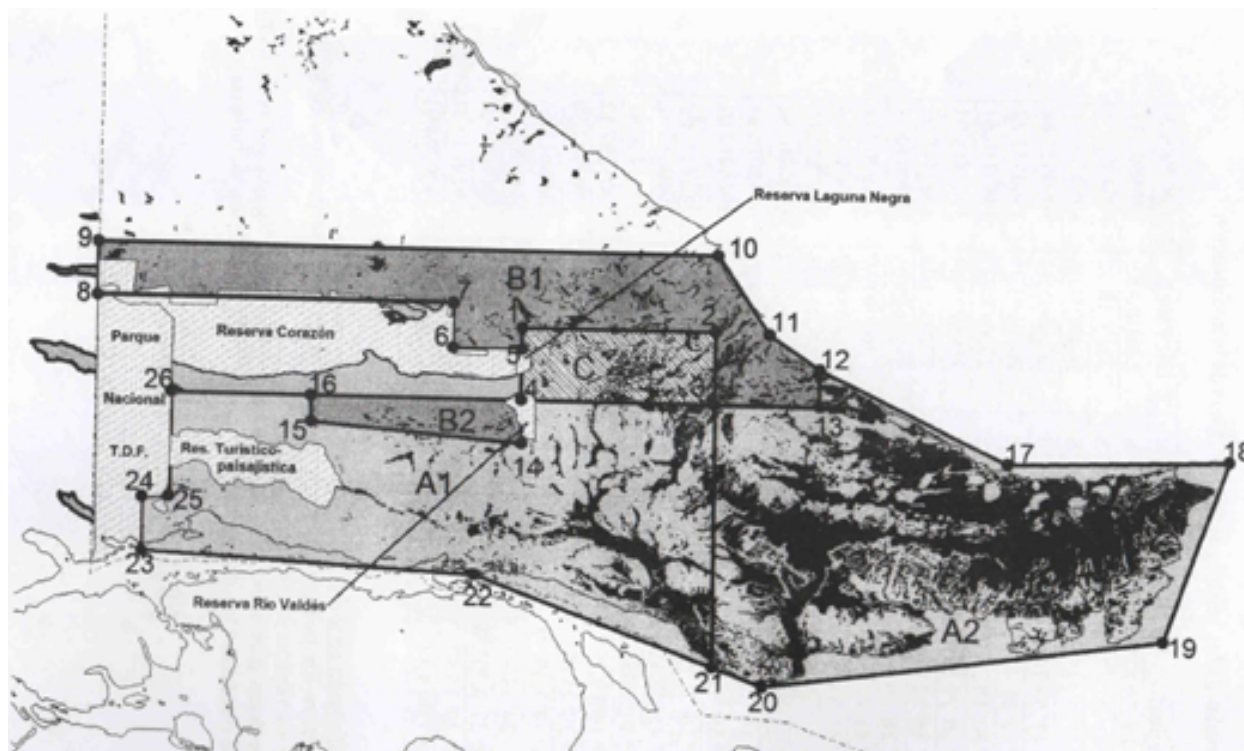


Figura 27: Zonificación de uso de las turberas en Tierra del Fuego

Ley 1126/16: Gestión Integral de los Recursos Hídricos. Establece líneas de riveira que definen límites entre dominio público y privado, cómo delimitar zonas de riesgo, vías de evacuación de inundaciones. Autoridad de aplicación: Ministerio de Producción y Ambiente y la Secretaria de Pesca.

Ley 1184/17:

Decreto Provincial N° 952/21: Normativa reguladora del desarrollo urbano (Dirección Provincial de Catastro) y derogando los dctos. Territoriales N348/86 y N 926/86 y el Dcto Provincial N 1519/99. Todo loteo o subdivisión con cesión de superficie con destino al uso público, de tierras públicas o privadas en área urbana que implique la creación de macizos deberá contar con la provisión de la infraestructura de servicios básicos. Ejecutivo debió derogar los Decretos Territoriales N° 348/86 y N° 926/86 que regulaba el desarrollo de los fraccionamientos que impliquen la creación de manzanas en función de los índices de ocupación, usos de suelo y servicios públicos, y en consecuencia se estableció como obligación que dichos fraccionamientos debieran contar con la provisión de la infraestructura de servicios básicos.

Ley 1503/23: Modifica Artículo 1 de Ley 313: Artículo 1°.- Sustituyese el artículo 1° de la Ley provincial 313, por el siguiente texto: "Artículo 1°.- La presente ley rige la administración y disposición de las Tierras Fiscales Provinciales, con excepción de las correspondientes a actividades mineras y forestales que cuenten con reglamentación específica. Son Tierras Fiscales Provinciales: a) los bienes inmuebles que

no se encuentren en el dominio privado de las personas humanas o jurídicas conforme a las disposiciones legales vigentes, ubicados fuera de los ejidos municipales o comunales; b) las pertenecientes al Estado nacional o a los entes descentralizados cuya transferencia a favor de la Provincia se hubiere efectivizado por Ley nacional 23.775; y a lo dispuesto por las Leyes nacionales 23.302, 24.071; y el artículo 75 -incisos 17 y 22 de la Constitución Nacional y la Ley provincial 235; y c) las que adquiriera o hubiese adquirido la Provincia por donación, cesión o legado y las que ésta compre o expropié para planes de desarrollo u obras de utilidad pública sean o no complementarias a dichos planes, independientemente de su ubicación respecto de los ejidos municipales.”.

Ley Provincial N°1536: Declara la Emergencia Habitacional y Urbano-Ambiental en el ámbito de la Provincia por el plazo de un año. La Ley tiene por objeto “consensuar, obtener y aplicar soluciones eficaces, oportunas y progresivas frente a la crisis declarada, que concilien los parámetros del derecho a la vida, la dignidad, el desarrollo humano, el acceso a la vivienda, la tutela de situaciones críticas en estado de vulnerabilidad social, brindando oportunidad única para promover la innovación y la tecnología en el diseño de viviendas asequibles y en la planificación de entornos urbanos sostenibles y las normas técnico-ambientales de conformidad con la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales con Jerarquía Constitucional sobre Derechos Humanos, la Constitución Provincial, las Cartas Orgánicas Municipales, las normas provinciales y municipales derivadas a través de procedimientos establecidos en la presente ley, las normas concordantes y las que se dicten.” (Artículo 1). A través de esta Ley se creó el Programa de Alquiler Ciudadano, que apunta a “facilitar el acceso a una vivienda en alquiler mediante una contratación formal” (Artículo 2) y el Banco de Tierras Provincial, ambos a cargo del IPVyH para su efectivización. También se buscó regular la oferta de alquiler temporario y se instruyó al FOGADEF y al Banco Provincia de Tierra del Fuego a “crear un programa para acompañar a los ciudadanos para acceder a un nuevo alquiler o renovar el mismo, ya sea para garantía del alquiler o el pago de los gastos de ingreso a la vivienda” (Artículo 20).

Plan Estratégico de Turismo Sustentable (2021). Premisas del Plan: Identidad e Integración, Sustentabilidad, Innovación, Gestión inteligente. Ejes estratégicos sobre los cuales se basa el desarrollo de programas, proyectos y acciones del Plan: 1. Experiencia Turística; 2. Relación del sector con el turista; 3. Gestión del IN.FUE.TUR y articulación con actores clave; 4. Cooperación transversal con el sector e integración horizontal de la gestión gubernamental y legislativa; 5. Inteligencia Turística.

c. **Antecedentes de planificación micro regional (Sector Sudoccidental)**

Proyecto de Ley Provincial de Ordenamiento Territorial

El Proyecto de Ley Provincial de Ordenamiento Territorial “crea el marco regulador general para el ordenamiento y gestión territorial de la Provincia de Tierra del Fuego, con carácter preventivo y prospectivo, como procedimiento político-administrativo en todo el territorio provincial dirigido a conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial.”(Artículo 1).

El documento menciona que existen algunas dificultades que Tierra del Fuego debe superar para avanzar en el proceso de ordenamiento y gestión territorial. Los desafíos clave incluyen la gestión continua de políticas, la mejora en la conectividad territorial, la ocupación estratégica del suelo, la prevención de tomas de tierras y la modernización urbana para abordar el déficit habitacional. Para ello, propone avanzar a través de 5 estrategias:

- **Visión Integral:** Superar el enfoque sectorial para equilibrar el desarrollo humano con la preservación del patrimonio natural.
- **Capacidad de Gestión:** Fortalecer la articulación entre planificación y ejecución para sostener políticas territoriales en el tiempo.
- **Conectividad:** Optimizar la infraestructura de comunicación entre áreas urbanas, rurales, productivas y recreativas.
- **Control del Suelo:** Anticiparse al crecimiento poblacional para frenar la ocupación irregular de tierras fiscales.
- **Instrumentos Urbanos:** Crear herramientas que resuelvan la demanda habitacional, la falta de suelo servido y la provisión de infraestructura y espacios verdes.

Tiene como Objetivos Generales (Artículo 5):

- Organizar en forma coherente el uso del suelo y la distribución de las actividades en la Provincia** conforme a los recursos naturales, las condiciones ambientales, la optimización de las relaciones entre actividades y el uso múltiple del territorio, permitiendo de esta manera revertir procesos de deterioro y generar mayores posibilidades de desarrollo y equilibrio territorial de todas las áreas de la provincia.
- Equipar e integrar el territorio en forma racional, con una intervención gradual y focalizada,** de acuerdo a los objetivos de calidad de vida, desarrollo económico, sustentabilidad ambiental e integración territorial, articulando las acciones de conservación, protección y ordenamiento de los recursos naturales con el resto de las actividades de la Provincia.
- Definir una política territorial** sostenible que garantice en el largo plazo, acciones públicas sobre el territorio respetando su integridad, identidad, bases ecológicas y culturales.

- d) **Promover el desarrollo socio-económico de la comunidad con integridad ambiental**, creando oportunidades para el desarrollo económico y el crecimiento individual y colectivo de los habitantes en un marco que asegure la puesta en valor de los paisajes de la isla, con una adecuada interconexión entre ellos.

El proyecto propone una gestión territorial que equilibra el patrimonio natural con los usos del suelo, apoyada en herramientas de planificación y un esquema de articulación institucional validado en instancias participativas. Bajo el concepto estratégico de "paisaje", busca la cohesión socioeconómica y el acceso equitativo a servicios, superando la zonificación tradicional mediante intervenciones focalizadas y ordenadas cronológicamente para garantizar un crecimiento sostenible.

La estructura de este plan se organiza bajo la idea de "Trazas de Desarrollo Territorial", un esquema que sirve para guiar la ocupación del espacio de manera lógica y coherente con el futuro de la región. La traza se define como una estrategia de intervención territorial que busca estructurar y vertebrar la provincia mediante la conexión planificada de puntos con potencial geográfico y productivo. Este modelo supera el crecimiento desordenado al integrar cuatro ejes fundamentales: una ocupación equilibrada de zonas rurales, la articulación de la red vial para mejorar la conectividad, una intervención deliberada sobre sitios de interés socioeconómico y un ordenamiento basado en áreas de influencia (buffers). En definitiva, la traza organiza el territorio de forma integral y racional, garantizando que el uso del suelo respete las unidades de paisaje y responda a una intencionalidad estratégica de desarrollo sustentable.

Para la caracterización de la región cordillerana en particular que nos ocupa en este trabajo, el informe menciona que "De las cuatro regiones ecológicas que presenta la Isla, es quizás la Cordillera, la más comprometida en el proceso de desarrollo futuro de la Provincia, representando una superficie total de aproximadamente 1,2 millones de hectáreas. Se trata en su mayor parte, de tierras fiscales, sometidas a diferentes demandas de uso, con facilidades de acceso y una cercanía a los centros poblados (Ushuaia y Tolhuin). Al mismo tiempo, presenta una importante heterogeneidad en virtud de su complejidad topográfica y extensión"

Posteriormente identifica cinco Unidades de Paisaje¹⁶ en la región, basadas en variables fisonómicas y antrópicas que evalúan el relieve, la vegetación, la hidrografía y la intervención humana para definir la vocación de desarrollo de cada sector. Estas áreas, presentadas en la Figura 28, abarcan la cordillera sobre el Canal Beagle, los Valles Interiores, el Peri lago del Fagnano, las cuencas de los ríos Láinez e Irigoyen y los faldeos del norte en el límite con el Eco tono. Para más detalles, consulte

¹⁶ Las Unidades de Paisaje se expresan como una subdivisión interna de las grandes regiones ecológicas reconocidas en la Isla Grande (Estepa, Ecotono, Cordillera) y se definen teniendo en cuenta las características ambientales y paisajísticas dadas por los tipos de vegetación, topografía, hidrología, conectividad con otros ambientes y condiciones singulares provocadas por la intervención humana

el informe del Consejo Federal de Inversiones. Cabe destacar la relevancia que cobran las reservas naturales protegidas, áreas naturales proyectadas y tierras fiscales en la superficie comprendida por el proyecto actual de ampliación del Ejido. Su análisis nos permite entrever la incompatibilidad de usos que representaría pensar este territorio en términos urbanos.

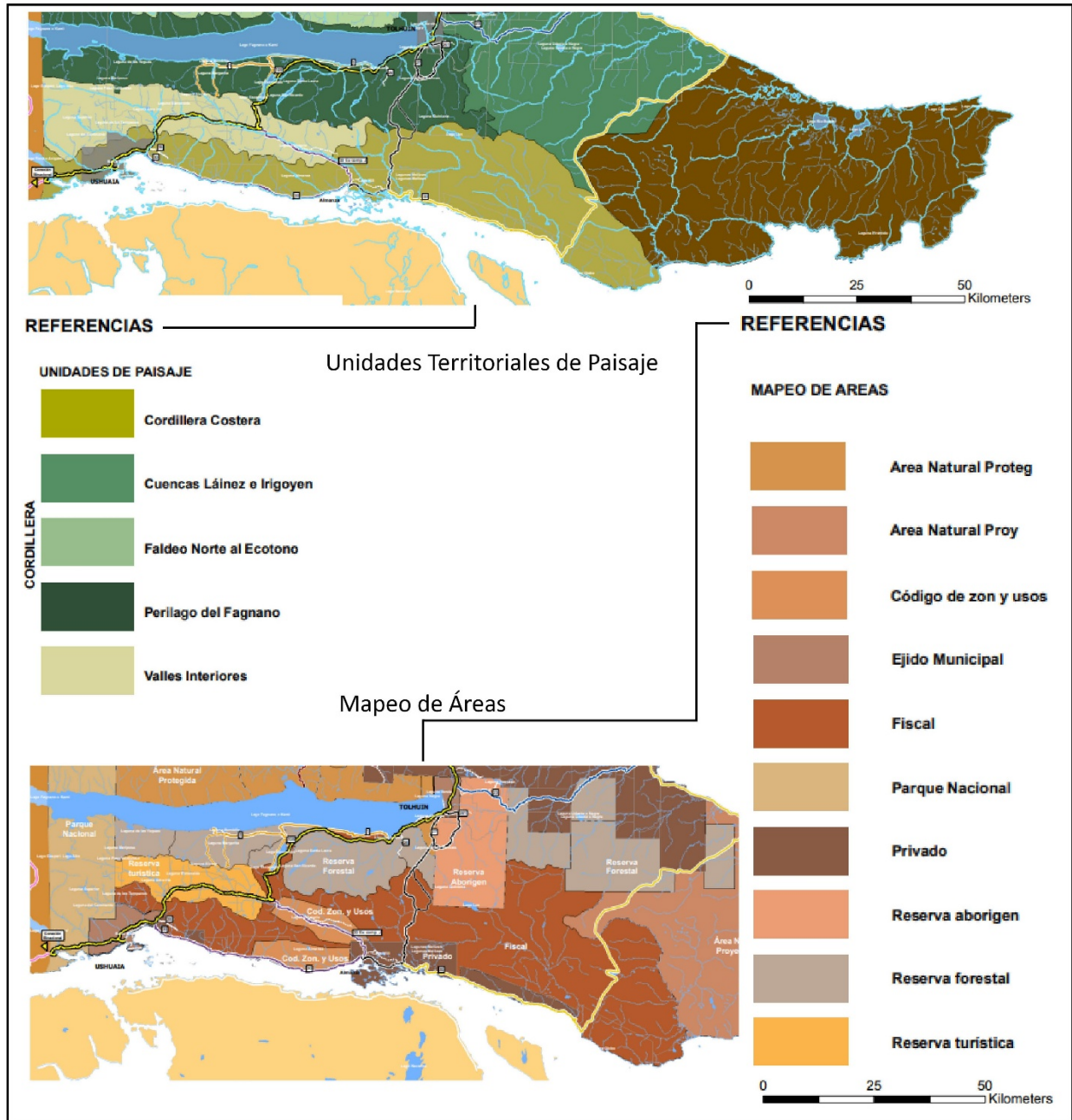


Figura 28: Unidades Territoriales de Paisaje y Mapeo de Áreas. Fuente: CFI, 2011.

A continuación el proyecto avanza en la construcción de escenarios de intervención para cada Unidad de Paisaje; reconoce en primer lugar el territorio actual a través de la construcción de una grilla de análisis, complementada luego con una

grilla prospectiva y finalmente una de actuación para las trazas de desarrollo particularizadas. Posteriormente en la fase proyectual se desarrolla un esquema estructural de la traza de desarrollo territorial, seguido de un plan de detalle del área de intervención.

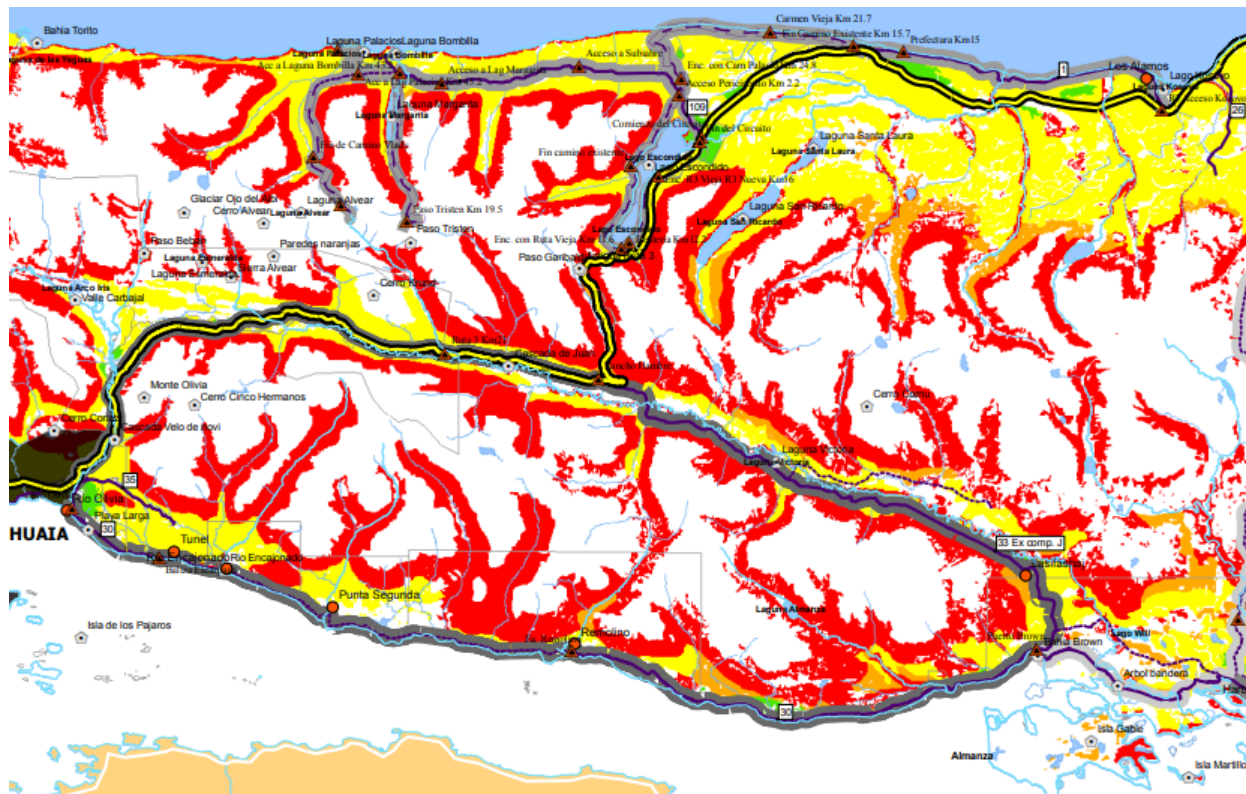


Figura 29: Esquema de Trazas de Desarrollo y OTBN en el Sector Cordillerano. Fuente: CFI, 2011

Para avanzar en este proceso, la ley propone un menú de instrumentos de gestión, agrupados en 5 categorías diferentes:

- I- De Planificación y ordenamiento del territorio provincial: refiere a decisiones de carácter estructural y estratégico para el desarrollo del territorio provincial
- II- De Planificación y ordenamiento de fracciones, que incorpora el concepto de Traza de Desarrollo Territorial como estrategia de ocupación del territorio.
- III- De Protección de áreas naturales, recuperando y sosteniendo el Sistema de áreas naturales protegidas, existentes, proponiendo avanzar en los Planes de Manejo y revisando la posibilidad de incorporar sectores específicos al diseño de las Trazas de Desarrollo Territorial.
- IV- De Planificación y gestión municipio-provincia propone avanzar en mecanismos de articulación y coordinación mediante la tarea conjunta de ambas jurisdicciones
- V- V- De Financiamiento del desarrollo territorial

Tabla 10: Instrumentos para el ordenamiento y la gestión territorial en el ámbito provincial

a- Planificación y ordenamiento del territorio provincial	
Plan Estratégico Territorial	Define los lineamientos a largo plazo respecto del ordenamiento territorial en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (en consonancia con las orientaciones del Plan Estratégico de la Nación.)
Directrices de Ordenamiento Territorial	Constituyen el marco técnico para el uso equilibrado de la Isla Grande, alineado al Plan Estratégico Provincial. Estas pautas promueven un desarrollo sostenible enfocado en la gestión territorial, la conservación ambiental, la organización de núcleos urbanos y el impulso de la movilidad y las actividades económicas.
b- Planificación, ordenamiento y gestión de fracciones del territorio de la Isla Grande	
Esquema Director de las Trazas de Desarrollo Territorial (TDT) (Artículo 14)	Instrumento técnico. Define el carácter morfológico y funcional de una Traza de Desarrollo Territorial (TDT), en su conjunto o en algunos de los tramos en los que se subdivide, según lo disponga la Autoridad de Aplicación. El Esquema Director contendrá la estructura vial básica, los sitios significativos, la identificación y localización de las unidades de intervención, la definición del destino funcional de las unidades de intervención, la morfología general.
Plan de Detalle de las Unidades de Intervención de la Traza de Desarrollo Territorial (Artículo 15)	Instrumento técnico que define cómo se transforma cada unidad de intervención. Se divide en 5 ejes: 1- Inventario (Diagnóstico): Relevamiento de topografía, hidrografía, bosques y áreas de valor paisajístico-ambiental a proteger; 2- Proyecto Urbanístico: Delimitación de sitios, trazado de calles y senderos, diseño de espacios públicos (iluminación, mobiliario) y reglas de edificación (qué, cuánto y cómo se construye); 3- Infraestructura: Sistemas de agua, cloacas (tratamiento), electricidad, calefacción, energías renovables y gestión de residuos; 4- Impacto Ambiental: Estudio técnico obligatorio con medidas para mitigar daños al entorno; 5- Gestión de Obra: Plan para asegurar que la ejecución de los trabajos cumpla con las normas ambientales.
Acuerdo de Desarrollo Territorial. (Artículo 16)	Instrumento jurídico que formaliza los derechos y obligaciones que se establecen entre el Poder Ejecutivo provincial y los organismos públicos, privados y/o mixtos para la ejecución de obras correspondientes al desarrollo de nuevos emprendimientos contempladas en un Plan de Detalle.
Derecho de Preferencia de Compra (Artículo 17)	Otorga al gobierno provincial la prioridad para adquirir inmuebles que sean objeto de enajenación onerosa entre particulares, con la finalidad de: a- construcción de edificios de equipamiento comunitario; b- ejecución de proyectos vinculados con el transporte interurbano; c- ejecución de proyectos de vivienda de interés social; d- regularización dominial; e- conformación de un banco de tierras

c- Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas	
Áreas Naturales Protegidas (Artículo 18)	Porciones del territorio delimitadas para la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados, cuyo control se define a través de un Plan de Manejo específico para cada una de ellas.
Plan de Manejo	Contempla las condiciones para el uso y gestión del Área, en un todo de acuerdo con lo normado en la Ley N° 272. En conjunto, conforman el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas (SPANP).
d- Planificación, ordenamiento y gestión conjunta provincia – municipio de sectores internos y externos al ejido municipal o comunal	
Acuerdo de obras (Artículo 19)	Documento municipal o comunal que avala la ejecución de proyectos y obras por parte de los organismos encargados de la prestación de servicios públicos, de la Dirección Provincial de Puertos y del Instituto Provincial de la Vivienda dentro de su jurisdicción territorial.
Plan de Ordenamiento de Áreas Extraejidales (Artículo 20)	Instrumento técnico que define el carácter y las condiciones de la ocupación del territorio en las áreas contiguas al ejido municipal y que se encuentran directamente vinculadas al desarrollo de la ciudad. El Plan de Ordenamiento de las Áreas Extraejidales contendrá precisiones respecto de: a- Trazado de las vías de circulación; b- Condiciones del fraccionamiento y subdivisión de la tierra; c- Condiciones de infraestructuración; d- Asignación de usos e intensidades de usos del suelo; e- Modalidad de gestión
e- Financiamiento del desarrollo territorial	
Fondo de Desarrollo Territorial (Artículo 21)	instrumento financiero destinado para la ejecución de obras vinculadas con el ordenamiento y la gestión del territorio de la Isla Grande de Tierra del Fuego y cuyas finalidades específicas y composición se indican en el Artículo ... del Título IV de la presente Ley.
Derecho por Calificación del Suelo. (Artículo 22)	retribución que el propietario de un inmueble debe abonar por la calificación del suelo de su propiedad como apto para el desarrollo de un proyecto o emprendimiento. El monto del Derecho por Calificación del Suelo es determinado mediante cálculo o fórmula que define la Autoridad de Aplicación, previo dictamen técnico en el que se amerite la valuación fiscal, los valores venales para inmuebles similares, la rentabilidad potencial de la explotación a realizar y el costo e incidencia de las obras públicas efectuadas en beneficio común y de cada parcela. Los montos que la autoridad de aplicación obtenga por el pago de la Compensación por Regulación del Suelo integra el "Fondo Provincial de Desarrollo Territorial".
f- Participación Ciudadana	
Audiencia Pública.(Artículo 23)	Los montos que la autoridad de aplicación obtenga por el pago de la Compensación por Regulación del Suelo integra el "Fondo Provincial de Desarrollo Territorial".

Fuente: Elaboración propia en base a CFI, 2011.

Tabla 11: Instrumentos y procedimientos para el ordenamiento territorial en los ámbitos municipal y comunal

a- De la planificación y regulación urbanística de carácter general	
Plan de Ordenamiento Urbano Territorial (Artículo 25)	Figura del planeamiento municipal en la que se presenta el proyecto integral de ciudad de acuerdo con el cual se definen las características y condiciones del ordenamiento integral del territorio municipal o comunal, tanto en sus ámbitos urbanos como rurales. El Plan de Ordenamiento Urbano - Territorial contiene las grandes decisiones referidas a las directrices generales de ordenamiento, los proyectos de carácter estructural para la transformación de la ciudad y los procedimientos, modalidades e instrumentos para orientar la gestión del territorio. Una vez aprobado el plan, estas definiciones sirven de marco referencial para la elaboración de todos aquellos otros instrumentos necesarios para la puesta en marcha y ejecución de las políticas urbanísticas del gobierno local.
Normas urbanísticas (Artículo 26)	Las Normas Urbanísticas establecen los indicadores de regulación urbanística y los procedimientos que deben observar el sector público y privado en las acciones de urbanización y edificación dentro del territorio municipal.
- b- De la regulación urbanística en áreas especiales	
Declaración de Área de Interés Urbanístico (Artículo 27)	El gobierno municipal o comunal puede declarar a un sector de la ciudad como Área de Interés Urbanístico por las condiciones especiales que el sector presenta para el desarrollo y transformación de la ciudad, ya sea debido a la presencia de edificaciones de valor histórico, arquitectónico y/o urbanístico, al valor de sus condiciones ambientales y paisajísticas, a su ubicación especial dentro de la planta urbana, o por tratarse de grandes áreas indivisas vacantes de uso y/o con presencia de instalaciones abandonadas. El área declarada de Interés Urbanístico es excluida de la regulación urbanística de carácter general, remitiéndose la definición del carácter y de las particularidades de su transformación edilicia y funcional a la elaboración de un Plan de Sector y a la celebración del Acuerdo Urbanístico correspondiente.
Plan de Sector (Artículo 28)	El Plan de Sector es el instrumento técnico utilizado para programar la transformación física y funcional de un determinado sector de la ciudad y que, por su valor urbanístico, ha sido previamente declarado "Área de Interés Urbanístico", quedando excluido de las indicaciones expresadas en las "Normas Urbanísticas" para su ordenamiento futuro. El Plan de Sector indica las particularidades de la configuración propuesta para las áreas del dominio público y privado comprendidas en el interior del sector urbano en cuestión.
Acuerdo Urbanístico (Artículo 29)	instrumento jurídico generador de derechos y obligaciones, celebrado entre el gobierno municipal o comunal y personas físicas o jurídicas públicas y/o privadas o mixtas para las ejecuciones de nuevas

	urbanizaciones, reconversión y/o reforma urbana contempladas en un Plan de Sector. especifica los derechos y obligaciones que asumen las partes involucradas en el desarrollo de un Plan de Sector, en particular lo siguiente: a- Las obligaciones del gobierno local y de la contraparte en la ejecución de proyectos de nueva urbanización, de reconversión y/o de reforma urbana, con sus respectivos plazos y momentos de ejecución y la cesión de suelo para la apertura de calles, espacios públicos y construcción de equipamientos. b- El monto correspondiente al pago de la “Compensación por Regulación Urbanística”.
c- De la gestión del suelo urbano	
Derecho de Preferencia de Compra (Artículo 30)	especifica los derechos y obligaciones que asumen las partes involucradas en el desarrollo de un Plan de Sector, en particular lo siguiente: a- Las obligaciones del gobierno local y de la contraparte en la ejecución de proyectos de nueva urbanización, de reconversión y/o de reforma urbana, con sus respectivos plazos y momentos de ejecución y la cesión de suelo para la apertura de calles, espacios públicos y construcción de equipamientos. b- El monto correspondiente al pago de la “Compensación por Regulación Urbanística”.
Urbanización o Edificación Obligatoria (Artículo 30)	especifica los derechos y obligaciones que asumen las partes involucradas en el desarrollo de un Plan de Sector, en particular lo siguiente: a- Las obligaciones del gobierno local y de la contraparte en la ejecución de proyectos de nueva urbanización, de reconversión y/o de reforma urbana, con sus respectivos plazos y momentos de ejecución y la cesión de suelo para la apertura de calles, espacios públicos y construcción de equipamientos. b- El monto correspondiente al pago de la “Compensación por Regulación Urbanística”.
d- Del financiamiento del desarrollo urbano	
Compensación por Regulación Urbanística (Artículo 32)	retribución que el propietario del suelo debe abonar por un proyecto urbano o edilicio en el cual se han utilizado indicadores diferenciales de altura u otro tipo. En las “Normas Urbanísticas” se debe indicar los casos en que corresponde el pago de la Compensación por Regulación Urbanística. 32.1 Cálculo de la Compensación por Regulación Urbanística El cálculo del monto correspondiente a la retribución por Compensación por Regulación Urbanística es fijado por la autoridad municipal o comunal. 32.2 Pago de la Compensación por Regulación Urbanística El pago de la Compensación por Regulación Urbanística debe efectivizarse al momento de la presentación de la solicitud de aprobación de un proyecto edilicio o urbano, de acuerdo con las modalidades que determine la autoridad municipal o comunal. 32.3 Destino de los montos obtenidos mediante Compensación por Regulación Urbanística. Los montos que la autoridad municipal o comunal obtenga mediante el pago de la retribución correspondiente a la Compensación por Regulación Urbanística integrarán el Fondo de Desarrollo Urbano.
Fondo de Desarrollo Urbano (Artículo 33)	retribución que el propietario del suelo debe abonar por un proyecto urbano o edilicio en el cual se han utilizado indicadores diferenciales

de altura u otro tipo. En las “Normas Urbanísticas” se debe indicar los casos en que corresponde el pago de la Compensación por Regulación Urbanística. 32.1 Cálculo de la Compensación por Regulación Urbanística El cálculo del monto correspondiente a la retribución por Compensación por Regulación Urbanística es fijado por la autoridad municipal o comunal. 32.2 Pago de la Compensación por Regulación Urbanística El pago de la Compensación por Regulación Urbanística debe efectivizarse al momento de la presentación de la solicitud de aprobación de un proyecto edilicio o urbano, de acuerdo con las modalidades que determine la autoridad municipal o comunal. 32.3 Destino de los montos obtenidos mediante Compensación por Regulación Urbanística 27 CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES Los montos que la autoridad municipal o comunal obtenga mediante el pago de la retribución correspondiente a la Compensación por Regulación Urbanística integrarán el Fondo de Desarrollo Urbano.

Fuente: Elaboración propia en base a CFI, 2011.

EL Plan también define el diseño institucional a través del cual se operativizarán los distintos instrumentos propuestos.

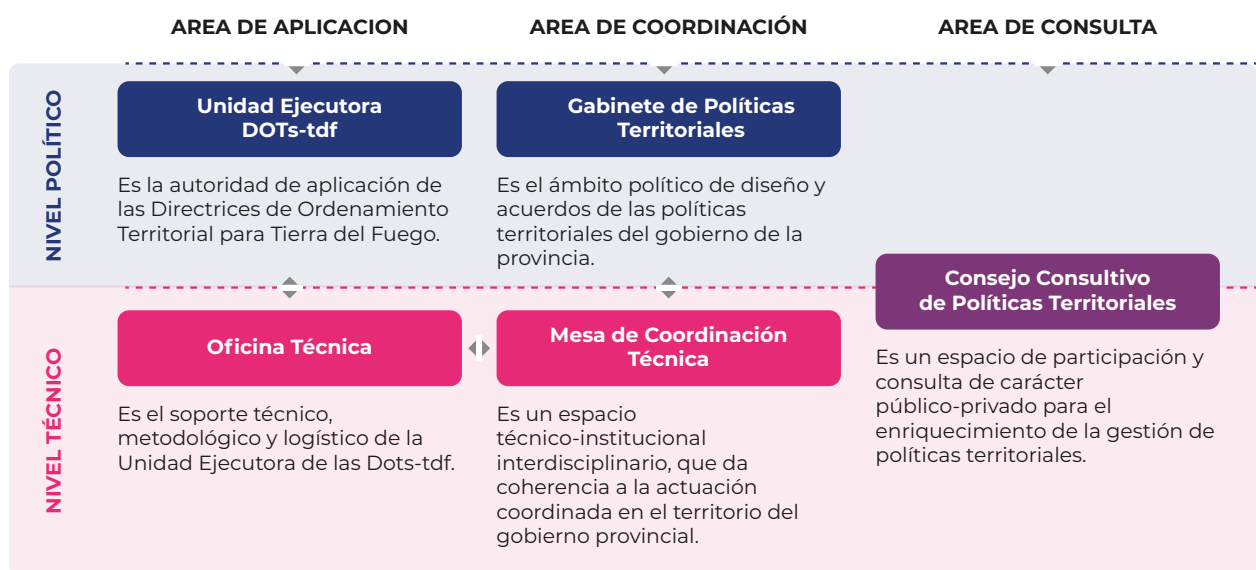


Figura 30: Esquema e coordinación y gestión institucional. Fuente: CFI, 2011.

Modelo de Proyección de Necesidades para la Gestión Integral del Hábitat (2017): es una herramienta de planificación estratégica basada en dinámicas demográficas. Desarrollado por la provincia, proyecta escenarios poblacionales (regresivo, conservador, medio, agresivo) para planificar inversiones en infraestructura, servicios y vivienda, tomando como base datos del INDEC.

Objetivo: Revertir la falta de planificación, proyectando necesidades de infraestructura y vivienda a largo plazo (ej. escenarios a 2024 y 2036).

Base Poblacional: Utilizó como base una población estimada de 175.466 habitantes en 2015 para proyectar el crecimiento.

Escenarios: Incluye proyecciones en cuatro escenarios hipotéticos para anticipar cambios demográficos.

Enfoque: Se orienta a la planificación del hábitat y el ordenamiento territorial.

d. Antecedentes en planificación municipal (normativos y de gestión)

En materia de planificación, en Ushuaia se registran distintos planes y normativas que dan cuenta del proyecto de ciudad a largo plazo. A continuación se describen brevemente estos instrumentos de política pública y sus principales ejes/ objetivos

Plan Estratégico Ushuaia 2013 (2003): definió un nuevo modelo de organización territorial para articular el crecimiento urbano, el desarrollo económico y la protección ambiental, ante la rápida expansión poblacional de la ciudad. Su objetivo central fue ordenar el desarrollo, promoviendo un crecimiento participativo que respetara la topografía y el entorno natural.

Temas centrales: Ordenamiento Urbano, Identidad e Imagen Urbana, Espacios Públicos, Problemas Ambientales, Gestión Territorial.

Plan de Desarrollo Urbano Ambiental (2003): De acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano, hasta ese momento tanto el gobierno territorial y los gobiernos municipales habían mostrado una escasa y prácticamente nula participación para definir criterios de urbanización (2003).

Plan de Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable de la Ciudad de Ushuaia (2007): Tuvo como objetivo Conseguir un desarrollo turístico de Ushuaia concertado, competitivo y sustentable económica, social y ambientalmente

Líneas de acción formuladas para el desarrollo competitivo y sustentable de Ushuaia: 1- Mejora de las infraestructuras y servicios básicos del destino para el turismo; 2- Mejora del ordenamiento urbano y territorial del destino; 3- mejora de la oferta turística actual y potencial del destino; 4- Calidad de los recursos humanos locales disponibles para el turismo; 5- Inclusión social a través del turismo; 6- Preservación de los recursos turísticos del destino; 7- Fortalecimiento del rol turístico del sector público local; 8- Competitividad del sector privado turístico local; 9- Gestión integral y competitiva del destino; 10- Marketing conjunto del destino turístico.

Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la Provincia de Tierra del Fuego (2010)

Plan Estratégico de Turismo (2013)

Plan de Acción Climática (XX): adaptación y mitigación

Ushuaia, construyendo una ciudad sostenible (2021). A partir de la aplicación de una serie de indicadores, el Plan define temas prioritarios y líneas de trabajo

Temas a priorizar según dimensión de trabajo

- Dimensión de Ambiente y Cambio Climático Temas a priorizar: Movilidad sostenible; Energía; Infraestructura verde, Agua y saneamiento.
- Dimensión de Ordenamiento Territorial Planificación integral, Espacio público,
- Dimensión de Desarrollo Humano: Sector productivo; Mercado de trabajo
- Dimensión de Gobierno: Información geoespacial; Transición justa y empleo verde

Cabe destacar que las líneas de trabajo fueron : Movilidad sostenible (Subtema: Movilidad activa); Energía, (Subtema: Consumo y eficiencia energética); Infraestructura verde (Subtema: Arbolado urbano); Agua y saneamiento (Subtema: Eficiencia en el uso del agua y cobertura); Planificación integral, (Subtema: Densidad de la población urbana); Espacio público, (Subtema: Diseño inclusivo del espacio y equipamiento público); Mercado de trabajo, (Subtema: Desempleo); Información geoespacial, (Subtema: Información geoespacial)

Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Ushuaia. Ordenanza Municipal 4926/2015 y Anexo I Ordenanza Municipal 2139. Propone normas que y medidas destinadas a “mejorar las condiciones de habitabilidad y calidad ambiental a través de acciones sobre su bajo tejido urbano y distribución de los usos. Reconoce en sus primeras páginas que “A la situación actual hay que agregar el estado de asentamientos poblacionales aislados, dado el abrupto crecimiento demográfico, resultante del desborde periférico al núcleo central urbano, producto de la falta de reglamentación y ordenanzas que establecieran y definieran el uso del suelo y un efectivo ejercicio del poder de policía.” (2015:1). En este sentido, este antecedente directo nos indica la necesidad de establecer usos del suelo y de poder garantizar el ejercicio de las tareas de control y fiscalización para poder evitar el crecimiento urbano informal. El mismo documento indica en su diagnóstico que “núcleos urbanizados con tendencia a la dispersión indiscriminada tienen densidades de población muy bajas, resultando onerosas para la ciudad, dada la dificultad de dotarlas de servicios necesarios para equipamiento mínimo.”

En relación a la zonificación se propone: Definir para cada zona usos predominantes y complementarios, contribuyendo a normar la estructura existente de usos mixtos, requerimientos y necesidades de la comunidad. Recuperar y preservar las áreas de interés turístico, natural, paisajístico, histórico y arquitectónico para incorporarlo al desarrollo urbano, para su uso. Definir las condiciones y requerimiento para el desarrollo, ampliación, renovación y creación de áreas urbanas y sus usos. (2015:2)

Define distintos tipos de normativas:

- Aspectos conceptuales
- Normas administrativas para la presentación de proyectos y realización de obras de arquitectura y de urbanismo.
- Aspectos vinculados a la trama circulatoria tales como la jerarquización vial

- Criterios para la realización de nuevas urbanizaciones¹⁷ o parcelamientos
- Normas generales sobre tejido urbano, define parámetros como altura máxima y retiros, densidad, área edificable, factor de ocupación del terreno, superficie máxima a construir, entre otros.
- Normas de habitabilidad
- Zonificación: delimita áreas, distrito y zonas, define su carácter y regula la subdivisión, ocupación, uso del suelo, infraestructura de servicio y morfología urbana.
- Normas generales sobre usos del suelo: establece según los distritos de zonificación, usos permitidos, restricciones factores de ocupación requerimientos de estacionamiento entre otros
- Condiciones ambientales
- Temas especiales

En relación a la zonificación, el CPU establece dos áreas dentro de las que queda comprendido el sistema físico-funcional de la ciudad: urbana y suburbana o urbano-rural. La primera abarca áreas destinadas “a asentamientos intensivos o en los que se desarrollan usos vinculados con la residencia, actividades terciarias y de producción, según las disposiciones específicas que establecen para cada distrito”. La segunda está “constituida por los sectores circundantes o adyacentes al área urbana, relacionándose a ella funcionalmente, destinados a usos complementarios de esparcimiento, recreación y deportes, así como distritos destinados a producción y equipamiento urbano que requieren mayor extensión y expansión urbana. Puede contar con parte de la infraestructura de servicios y del equipamiento necesario. Una vez completada pasarán a constituirse en áreas urbanizadas.” (2015:73)

En relación a los distritos, propone 12 diferenciados según uso dominante: Residencial, Central, Mixto Recuperación Urbana, Proyectos Especiales, Preservación Histórica, Reserva Turística, Parque Urbano, Reserva Deportivo-Recreativa, Reserva Extensión Urbana, Reserva de Costa, Bosque Comunal de la Ciudad de Ushuaia.

¹⁷ Define que: “Se denomina urbanización a toda subdivisión de la tierra destinada a asentamientos humanos en la que se desarrollen actividades vinculadas con la residencia permanente o transitoria, actividades terciarias y de producción. Implica el proceso que abarca desde el proyecto hasta la determinación del tipo de construcción, incluidas las obras necesarias para otorgar carácter urbano y condiciones de habitabilidad.” (2015:33)

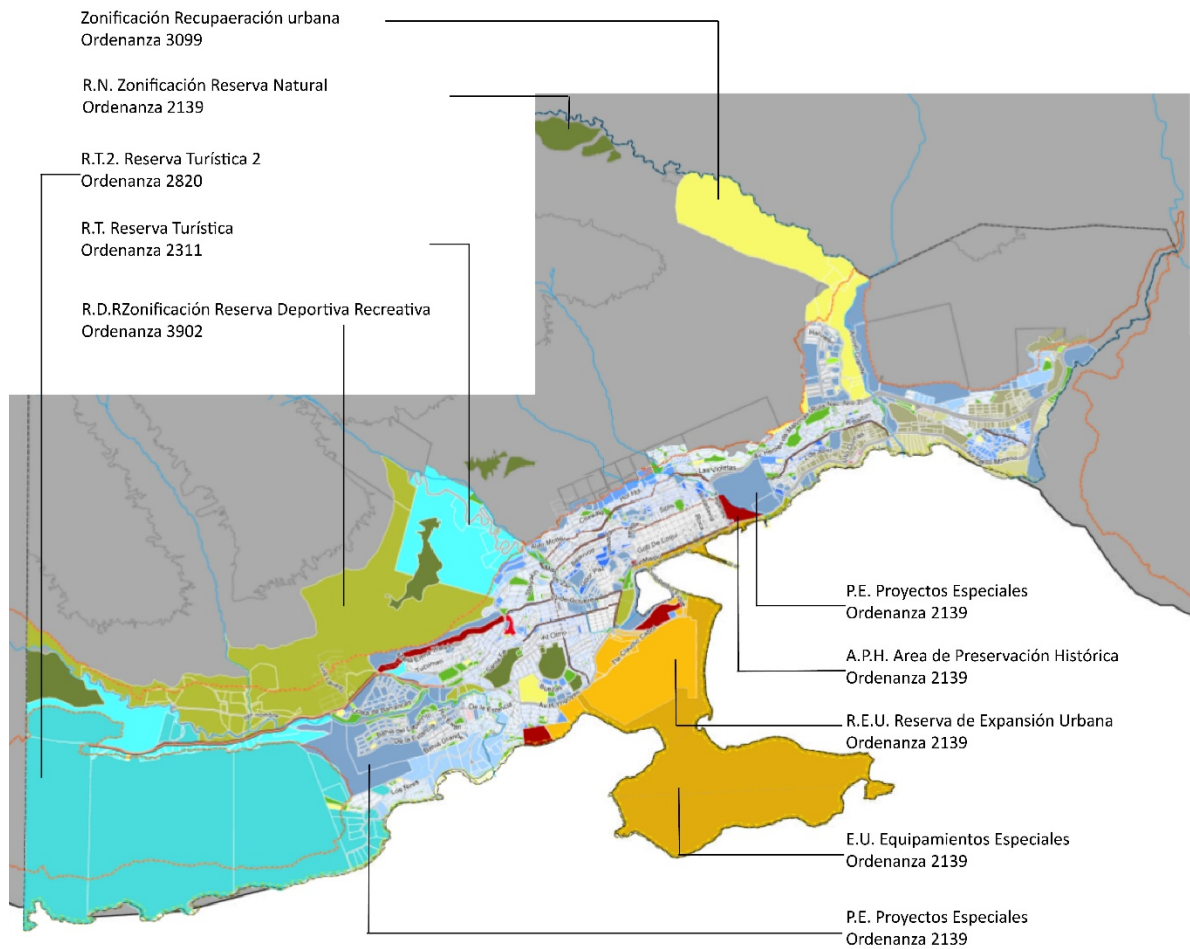


Figura 31: Zonificación del ejido urbano de Ushuaia. Fuente: Municipalidad de Ushuaia, 2026.

Respecto a al ambiente, el CPU establece que en la ciudad se individualizan dos áreas: urbanizada y natural poco modificada. Respecto a la última, ella resulta en un buffer entre la trama urbana y el límite del ejido. En pos de establecer criterios para el manejo y protección de ambientes naturales y la definición de condiciones y restricciones de uso, identifica dos tipos de zonas: Zona Restringida y Zona de Uso Controlado.

Carta dinámica ambiental de Ushuaia. Ordenanza Municipal 3109/06. Esta herramienta se implementó como un complemento fundamental del Código de Planeamiento Urbano (Ordenanza N° 2139) para gestionar el crecimiento de la ciudad con criterios de sustentabilidad.

Plan Estratégico Ushuaia Sostenible 2050 (2024). Se realizó en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente “Proyecto inversiones integradas bajas en carbono y conservación en ciudades argentinas (PNUMA-GEF 7)”. Reconoce que Ushuaia experimenta diversas presiones urbanas vinculadas tanto a su crecimiento demográfico como al turismo, las cuales afectan la biodiversidad y la

calidad del entorno natural. El objetivo es “la definición de la estrategia para la ordenación territorial orientada a un desarrollo sostenible, poniendo el foco en el tema ambiental como eje central”. Se tienen en cuenta tres grandes temas: - Determinación de espacios de reserva y protección (idea: proyectar desde la naturaleza); - Distribución de usos y actividades en el territorio de modo equilibrado y su gestión normativa; y - Instrumentos de gobernanza: de fortalecimiento institucional y de participación ciudadana y de asistencia técnica al municipio.

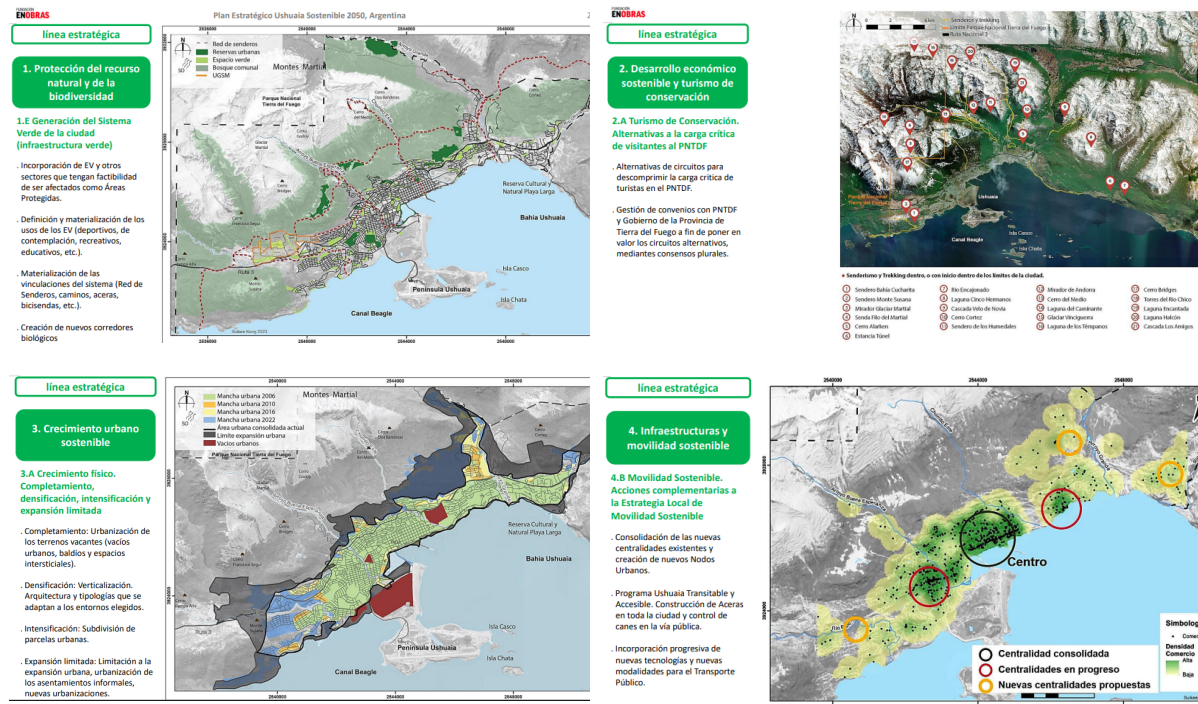
En función de un diagnóstico elaborado mediante la metodología del Plan Base, el Plan define 5 líneas estratégicas, integradas cada una de ellas por distintas acciones: 1- Protección del Recurso Natural y de la Biodiversidad; 2- Edificación Sostenible; 3- Desarrollo económico sostenible y turismo de conservación; 4- Crecimiento urbano sostenible; 5- Infraestructuras y movilidad sostenible.

Figura 32: Preguntas, ejes, objetivos y líneas estratégicas.



Fuente: PEUS 2050

Figura 33: Líneas estratégicas.



Fuente: PEUS 2050

e. Síntesis de incompatibilidades del Proyecto con los antecedentes abordados

Del análisis de antecedentes realizado, se presenta de modo sintético algunas de las principales contradicciones identificadas entre la experiencia local existente y el proyecto de Ejido propuesto. Para este ejercicio se deja fuera la Ley 597, en la medida en que, a pesar de ser la más completa en términos de zonificación y usos permitidos del sector en cuestión, el proyecto admite dejarla sin efecto. Sin embargo, aquí se busca resaltar que existe todo otro cuerpo normativo, vinculado al uso de la tierra, a restricciones ambientales y a la identificación de acciones urbanas necesaria, que conducen la reflexión territorial hacia un lugar diferente.

Tabla 12: Leyes y normativas Provinciales en incompatibilidad con el nuevo proyecto de Ley (no es excluyente)

<p>Ley Provincial N°313 (1996). Ley de Tierras Fiscales Provinciales.</p>	<p>Incompatibilidad: conflicto por el uso de la tierra fiscal y su administración provincial/ municipal</p>
<p>Ley Provincial N°370/97: Protege, conserva, restaura y acrecienta el patrimonio cultural y paleontológico del territorio de la Prov. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.</p>	<p>Incompatibilidad: Conflicto por la presencia de yacimientos arqueológicos en amplias zonas que contempla el proyecto de ampliación del Ejido. Al dejar sin efecto la Ley 597, se deja sin efecto también su protección.</p>

<p>Ley Provincial N° 396/97. Creación de Espacios Públicos Provinciales en Tierras Fiscales para la preservación de áreas de particular belleza, condiciones y valores naturales y recreativos.</p>	<p>Riesgo de desprotección paisajística: Al municipalizar estas áreas, la protección provincial de la Ley 396 podría ser desplazada por normativas urbanas locales, permitiendo edificaciones en zonas de alto valor escénico que hoy están preservadas.</p>
<p>Decreto Provincial N° 33/00: reglamenta la Ley Provincial N° 313 de Tierras Fiscales en lo que respecta al Código de Zonificación y Condiciones y Restricciones de Uso de los valles Tierra Mayor y Río Olivia.</p>	
<p>Decreto Provincial N° 152/2001</p>	
	<p>Al expandir la ciudad hasta la zona de Hostería Petrel y el Río Lashifashaj, se incorporan bosques nativos de alto valor que, por ley, no pueden ser desmontados para desarrollos inmobiliarios. Mientras que el municipio busca autonomía para planificar el crecimiento urbano, la Autoridad de Aplicación de la Ley de Bosques es el Ministerio de Producción y Ambiente provincial. Entonces, aunque la tierra sea municipal, este no podría autorizar loteos o infraestructura en zonas de bosque nativo sin aprobación técnica provincial</p>
<p>Decreto Provincial N° 952/21: Normativa reguladora del desarrollo urbano</p>	<p>Incompatibilidad de uso y fraccionamiento. El Decreto prohíbe la subdivisión de tierras que no cuenten con la infraestructura básica de agua, luz y cloacas. La ampliación propuesta abarca zonas extremadamente alejadas y de geografía compleja, donde la instalación de estos servicios es financieramente inviable en el corto plazo. Si se amplía el ejido sin un plan de infraestructura concreto, se generaría un vacío legal donde el municipio tendría jurisdicción sobre tierras que el decreto provincial impide formalizar catastralmente.</p>
<p>Ushuaia, construyendo una ciudad sostenible (2021)</p>	<p>El trabajo realizado por el Municipio propone entre sus lienas prioritarias de trabajo la densificación urbana, el consumo y eficiencia energética, la movilidad sustentable,</p>
<p>Plan Estratégico Ushuaia Sostenible 2050 (2024)</p>	<p>Capacidad de Carga Omitida: El PEUS 2024 indican que Ushuaia puede albergar hasta 130.000 habitantes dentro de sus límites actuales mediante políticas de desarrollo eficiente. La ampliación ignora este potencial de crecimiento in-</p>

	<p>terno. Contradicción con la Sostenibilidad: Mientras el Plan Estratégico 2050 (enmarcado en el proyecto GEF 7) busca convertir a Ushuaia en un modelo de biodiversidad y resiliencia climática, el proyecto de expansión incorpora más de 100.000 hectáreas que incluyen ecosistemas críticos como turberas, humedales y cuencas hídricas sin diagnósticos previos.</p> <p>Priorización de Infraestructura: El Plan Estratégico pone el foco en solucionar el déficit de servicios en los barrios ya consolidados. Sectores técnicos y cámaras empresariales advierten que ampliar el territorio antes de resolver las deudas históricas del casco actual (redes de gas, agua y cloacas) profundiza la desigualdad y dispersa recursos escasos.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia

5. ANTECEDENTES EN PROCESOS DE AMPLIACIÓN DE EJIDOS

Dina Huapi, Río Negro. 2023. Dina Huapi es una localidad de 5.879 habitantes (INDEC, 2022), localizada a orillas del Lago Nahuel Huapi. A través de un estudio llevado a cabo por el CFI, se formuló una propuesta que permite definir el área de crecimiento para el ejido actual de 1216 Ha, en función de requerimientos urbanos, demográficos socio-económicos, así como capacidad de acogida del entorno inmediato. Se describen las etapas:

En primer lugar, se realizó un diagnóstico de la estructura socio-económica y urbana de la ciudad que posibilitó identificar necesidades presentes y futuras -considerando el crecimiento demográfico para un horizonte a 30 años-, así como oportunidades de desarrollo según actividades económicas actuales y potenciales en relación a la expansión del ejido actual.

Implicó el relevamiento de antecedentes normativos locales y provinciales (en temáticas diversas como infraestructura y protección del medioambiente, normas urbanas, actividades productivas, entre otras), en análisis demográfico y socioeconómico de la ciudad, así como el reconocimiento de la estructura urbana y las principales dinámicas que caracterizan el crecimiento. El relevamiento de información se complementó con un proceso consultivo y participativo con actores clave de la comunidad, que permitió enriquecer la visión del equipo consultor.

En segundo lugar, se realizó un análisis de la aptitud¹⁸ del medio biofísico para soportar los usos de suelo requeridos en la transformación de suelo rural a urbano. Este proceso permitió conocer la susceptibilidad del ambiente en términos de su funcionamiento como de sus condiciones intrínsecas frente a una posible intervención urbana. El análisis consistió en una descripción de los distintos componentes biofísicos de la zona de estudio (geología, geomorfología, características del suelo, unidades de vegetación existentes, fauna y clima), seguida de la elaboración de mapas síntesis que permitieron evaluar del conjunto de variables analizadas, cuestiones como la vulnerabilidad, la aptitud física, ambiental y la de desarrollo urbano.

La metodología utilizada para conocer la aptitud territorial es una adaptación del modelo desarrollado por Galacho Giménez y Juan Arrebola (Modelo de evaluación de la capacidad de acogida del territorio con SIG y Técnicas de decisión multicriterio respecto de la implantación de edificaciones en espacios rurales. Departamento de Geografía, Universidad de Málaga Investigaciones Geográficas N° 60, julio - diciembre de 2013, pp. 69 - 85.), la cual supone la determinación de dos parámetros: aptitud física para la construcción (valora condiciones constructivas) y aptitud ambiental (factores ambientales susceptibles de ser degradados).

¹⁸ El texto señala que el concepto de aptitud o capacidad de acogida “hace referencia al mejor uso posible de un territorio teniendo en cuenta su sostenibilidad. Gómez Orea lo define como “el grado de idoneidad o cabida que presenta el territorio para una actividad teniendo en cuenta a la vez, la medida en que el medio cubre sus requisitos locacionales y los efectos de dicha actividad sobre el medio” (1992, Evaluación de Impacto Ambiental. Editorial Agrícola Española S.A. Madrid, 222 p.). Es decir, los usos futuros obtendrán su localización óptima cuando sean asignados en zonas que los puedan recibir sin que se degraden gravemente las características ecológicas o paisajísticas, asegurando que su integración en el medio natural se materialice en áreas de mayor aptitud y generando el menor impacto posible.”

1) DIAGNÓSTICO, DEFINICIÓN DE NECESIDADES Y PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO

A- ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO

Carta Orgánica

Ordenanzas Municipales (de ampliación del ejido, sobre medio ambiente, sobre riesgos ambientales, sobre servicios públicos, sobre normas urbanas).

Leyes Provinciales (sobre protección ambiental y del pasiaje, boques nativos, turismo, agua, prmocion de iversiones en emprendmientos forestales, proceidmientos mineros, reiusdos solidos urbanos, etc)



B- ESTIMACIÓN DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

	1991	2001	2010	2021			
				CEB	Padrón electoral	Precenso	Promedio
Dina Huapi - Población	974 ⁽¹⁾	2243	3730	6999 ⁽²⁾	7893 ^(*)	8344 ⁽⁶⁾	7745
Tasa de crecimiento	-	130%	66%	116%	128%	124%	108%
Tasa media anual de crec.	-	8,7%	5,8%	5,9%	7,1%	7,6%	6,9%
Viviendas particulares	-	780	1524	1977 ^(*)	-	2357 ⁽⁶⁾	2167
Tasa de crecimiento vivienda	-	-	95%	30%	-	55%	42%

Población estimada y tasa anual de crecimiento (en porcentaje) sobre la base de la tasa provincial ajustada

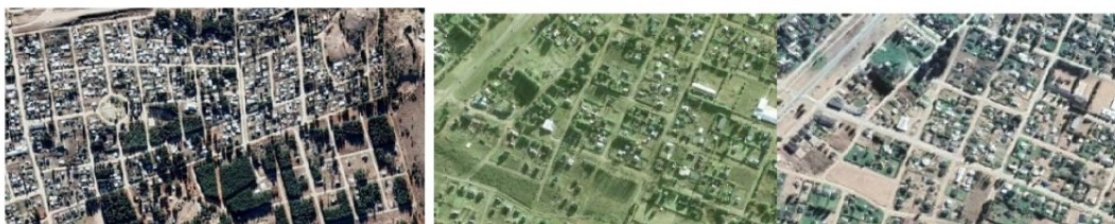
	1991	2001	2010	2021	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Dina Huapi - Población	974	2.243	3.730	7.513	9.162	11.741	14.957	18.943	23.861	30.060
Tasa anual de crecimiento (en%)		8,7%	5,2%	6,6%	5,09%	4,96%	4,84%	4,72%	4,73%	4,73%

C- ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DE LA CIUDAD Y SU POTENCIAL DESARROLLO PARA EL HORIZONTE DE DISEÑO

Análisis en base a fuentes secundarias. Resultado: Turismo como actividad central y estratégica

D- ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y DINÁMICAS URBANAS

Estructura urbana/ usos del suelo/ trama urbana/ parcelamiento/ densidad habitacional y ocupación del suelo/ estructura de movilidad/ parcelas de dominio municipal/ equipamiento urbano/ infraestructura de redes y servicios públicos/



E- DINÁMICAS TERRITORIALES

1- Parcelamiento de lotes agrícolas; 2- Barreras urbanas y naturales en la trama urbana; 3- Baja densidad habitacional; 4- Unidades residenciales en propiedad horizontal; 5- Centralidad difusa; 6- Vitalidad urbana limitada; 7- Creicmiento sobre los bordes del ejido; 8- Diversificación de usos sobre corredores; 9- Carencia de equipamientos urbanos relevantes y limtiaicones en la red de ifnraestructura de servicios

F- IDENTIFICACIÓN DE ESCENARIOS CRÍTICOS

G- ENTREVISTAS DE DIAGNÓSTICO

H- NECESIDADES TERRITORIALES ACTUALES Y PROSPECCIÓN DE LOS REQUEIRMIENTOS FUTUROS

Figura 34: Diagnóstico, definición de necesidades y proyección del crecimiento. Fuente: Elaboración propia en base a Fernández, 2022

2) EVALUACIÓN DE LA APTITUD DEL MEDIO BIOFÍSICO

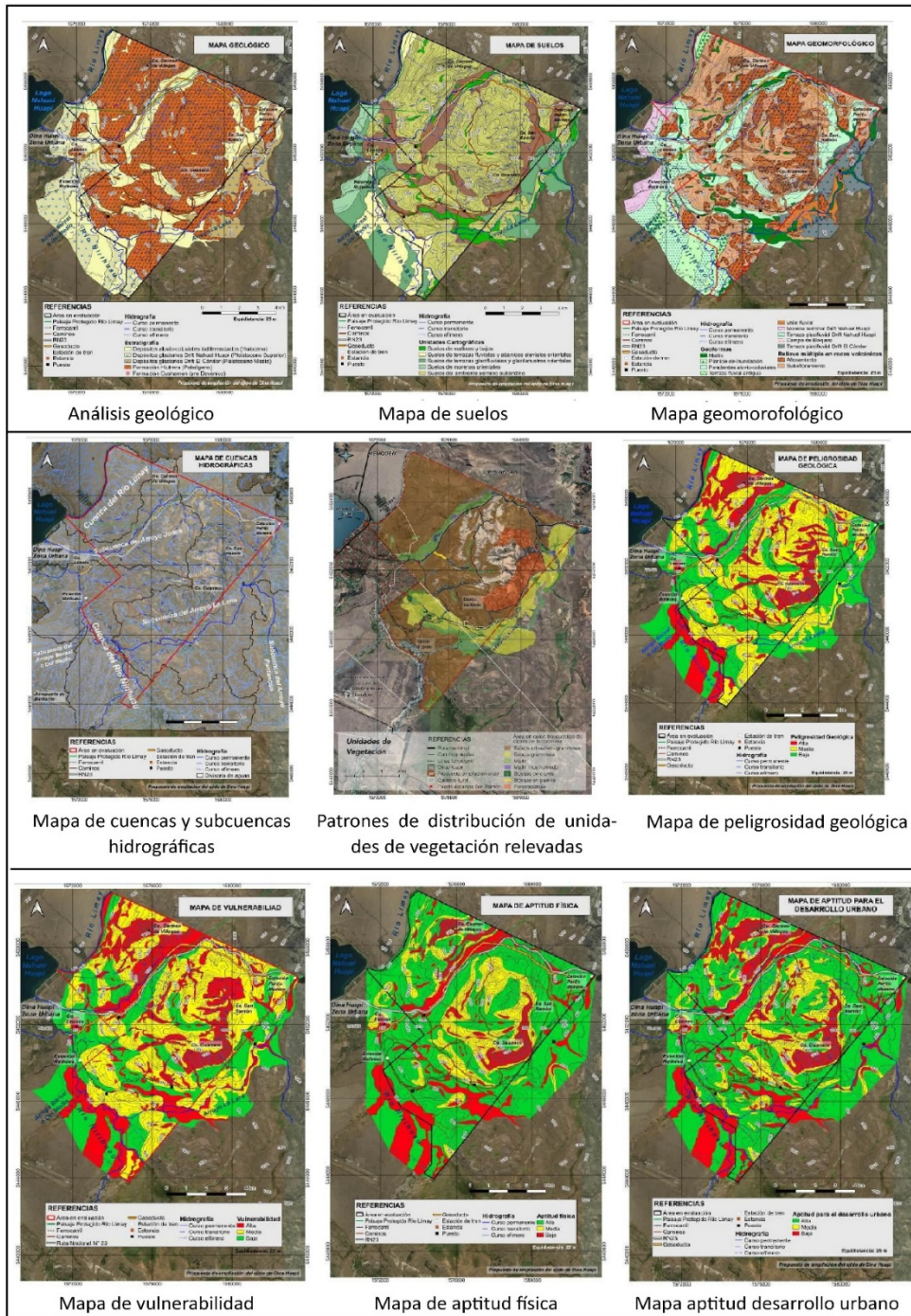


Figura 35: Evaluación de la aptitud del medio biofísico de Dina Huapi. Fuente: Elaboración propia en base a Fernández, 2022

En tercer lugar, se realizó una propuesta de ampliación en un territorio lindero a la localidad, argumentado según las necesidades territoriales actuales y futuras y la capacidad de acogida o aptitud del medio biofísico como espacio receptor de futuras intervenciones de carácter urbano. Su configuración territorial y zonificación es resultado del análisis de la capacidad de acogida del territorio, determinada según su aptitud física, ambiental y de la vocación de desarrollo de cada sector, del reconocimiento y las relaciones que existen entre los distintos corredores interurbanos y del ajuste de necesidades socio demográficas.

3) EVALUACIÓN DE LA APTITUD TERRITORIAL RESPECTO A LOS USOS DEL SUELO PRETENDIDOS

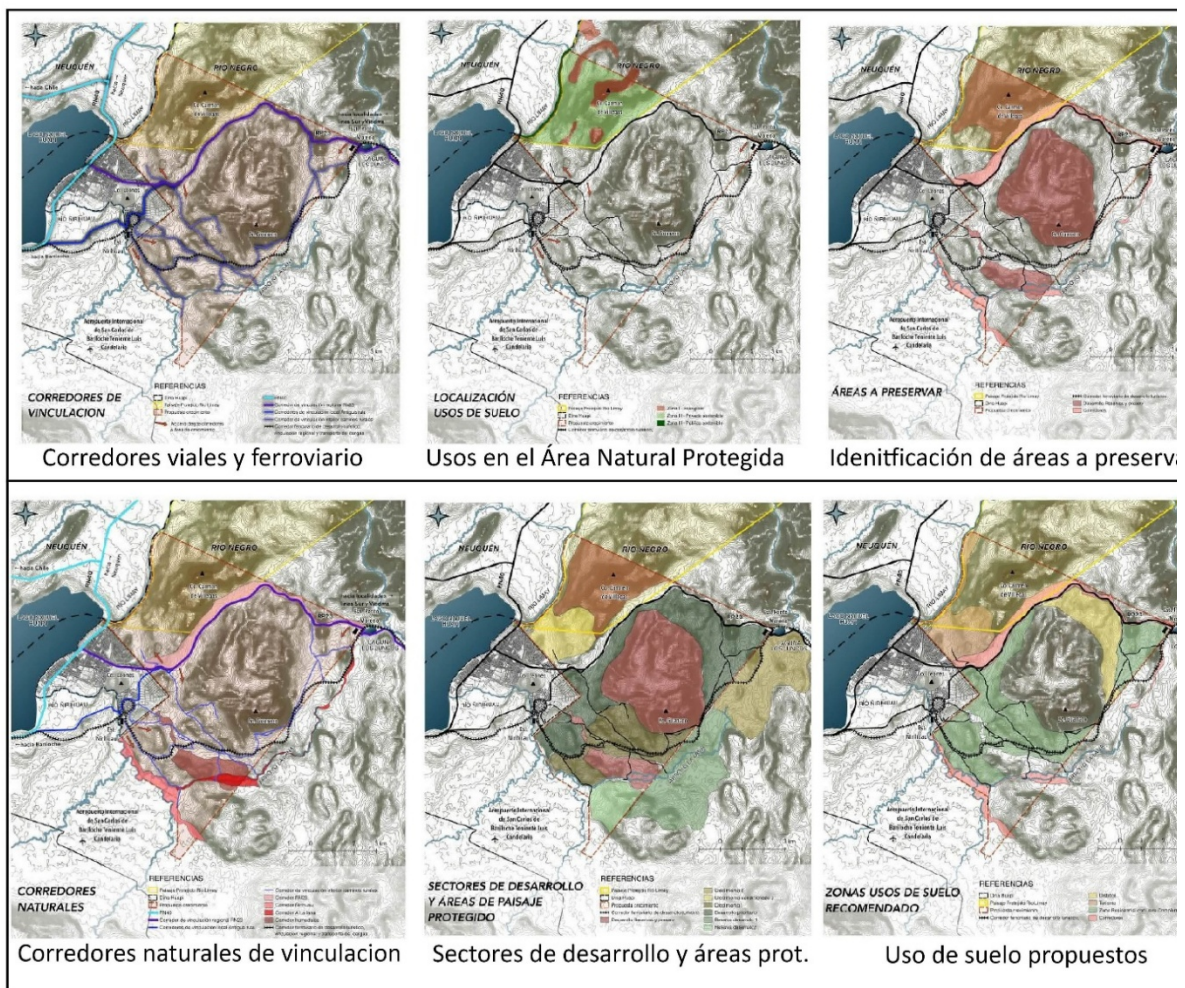


Figura 36: Evaluación de la aptitud territorial respecto a los usos del suelo pretendidos. Fuente: Elaboración propia en base a Fernández, 2022

Ello permitió una primera zonificación de usos del suelo y una ponderación de las necesidades habitacionales que dio lugar a la propuesta de ejido. La caracterización de usos del suelo basado en las recomendaciones y procedimiento derivados del Nuevo Urbanismo. Se definieron 5 etapas:

1. Identificación de Áreas Protegidas y Áreas a Preservar;
2. Sistematización de corredores de vinculación y corredores naturales
3. Clasificación de Sectores de Desarrollo;
4. Identificación de Zonas de Usos Residenciales Mixtos;
5. Identificación de Distritos o áreas dominadas por una única función del sistema urbano;

4) DEFINICIÓN DEL ÁREA DE CRECIMIENTO DEL EJIDO

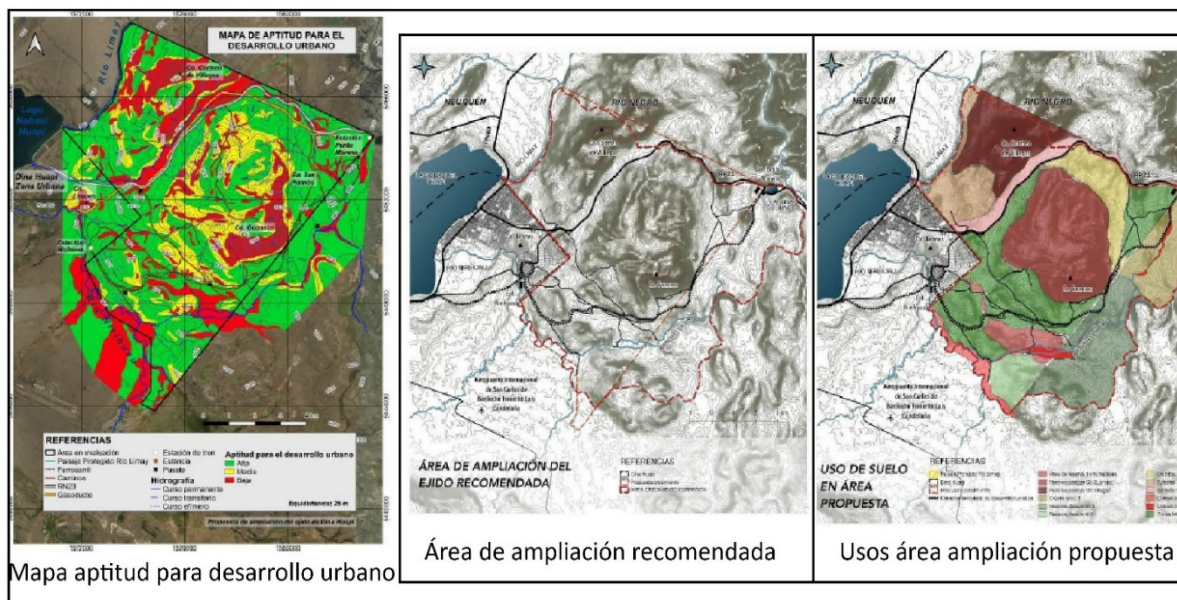


Figura 37: Definición del área de crecimiento urbano. Fuente: Elaboración propia en base a Fernández, 2022

Punta Arenas, Plan Regulador Comunal. La herramienta del Plan Regulador Comunal (PRC) es de 1988, y desde entonces ha sido modificada al menos 16 veces. En 2011 se realizó un informe ambiental en el marco de la necesidad de modificar el PRC debido a las demandas habitacionales que existían, a la falta de suelo disponible a precios asequibles, a la necesidad de resguardar zonas de valor ambiental y áreas de riesgos a el interés por proteger el patrimonio arquitectónico, entre otras mencionadas. La modificación busca establecer una plataforma normativa urbana adecuada para que esas dinámicas se desarrollen de forma ordenada y según una imagen de ciudad.

El estudio para la modificación del Plan Regulador Comunal de Punta Arenas tuvo por objetivo “establecer la manera en que se edificará y ordenará el crecimiento

futuro de la ciudad (tanto las actividades residenciales, como productivas, de equipamientos y de áreas verdes) dentro de su límite urbano, en un horizonte de desarrollo de los próximos 15 años. Por otra parte, es relevante mencionar el carácter estratégico de la planificación que se pretende asignar al territorio con la incorporación de “normas supletorias del nivel faltante” que se consolidarán dependiendo fundamentalmente de la aprobación de otro instrumento normativo que en forma paralela se está desarrollando y que corresponde al Plan Regulador Intercomunal de Punta Arenas y Rio Verde, último que regula el crecimiento por extensión de ambas localidades (ver siguiente esquema)” (Municipalidad de Punta Arenas, 2011:5)

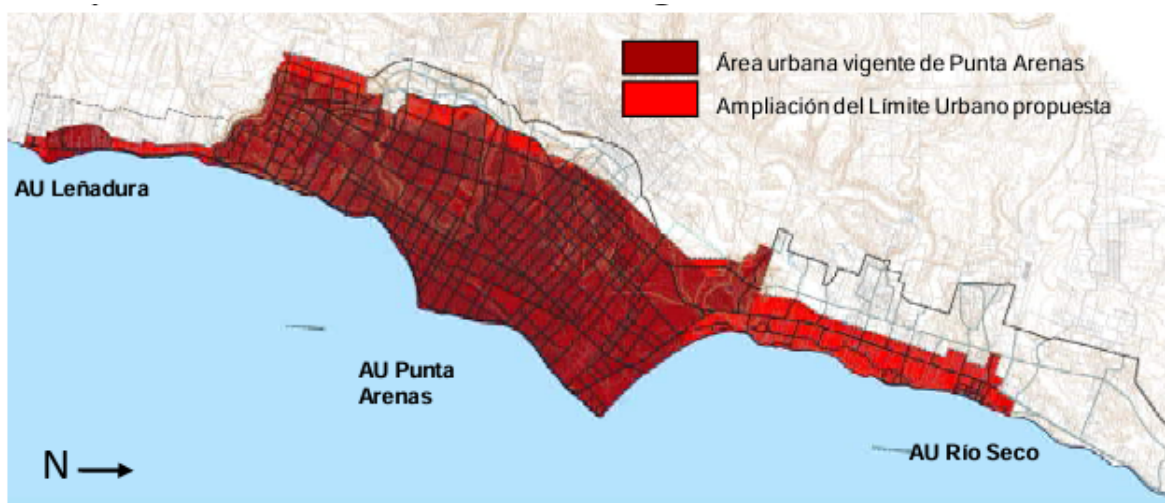


Figura 38: Modificación del Plan Regulador Comunal de Punta Arenas. Fuente: Municipalidad de Punta Arenas, 2011.

En términos de proceso de planificación se destaca de este antecedente la completitud de las instancias diagnósticas y participativas a lo largo de todo el proceso. Esto se ilustra en las figuras 39 y 40.



Figura 39: Etapas del estudio de modificación del Plan Regulador Comunal de Punta Arenas. Fuente: Municipalidad de Punta Arenas, 2011.

Como se puede observar, el diagnóstico implicó el análisis y síntesis de antecedentes existentes relativos a diferentes dimensiones del territorio: medio físico, sistema socio-demográfico y económico, conectividad vial, marco normativo entre otros.

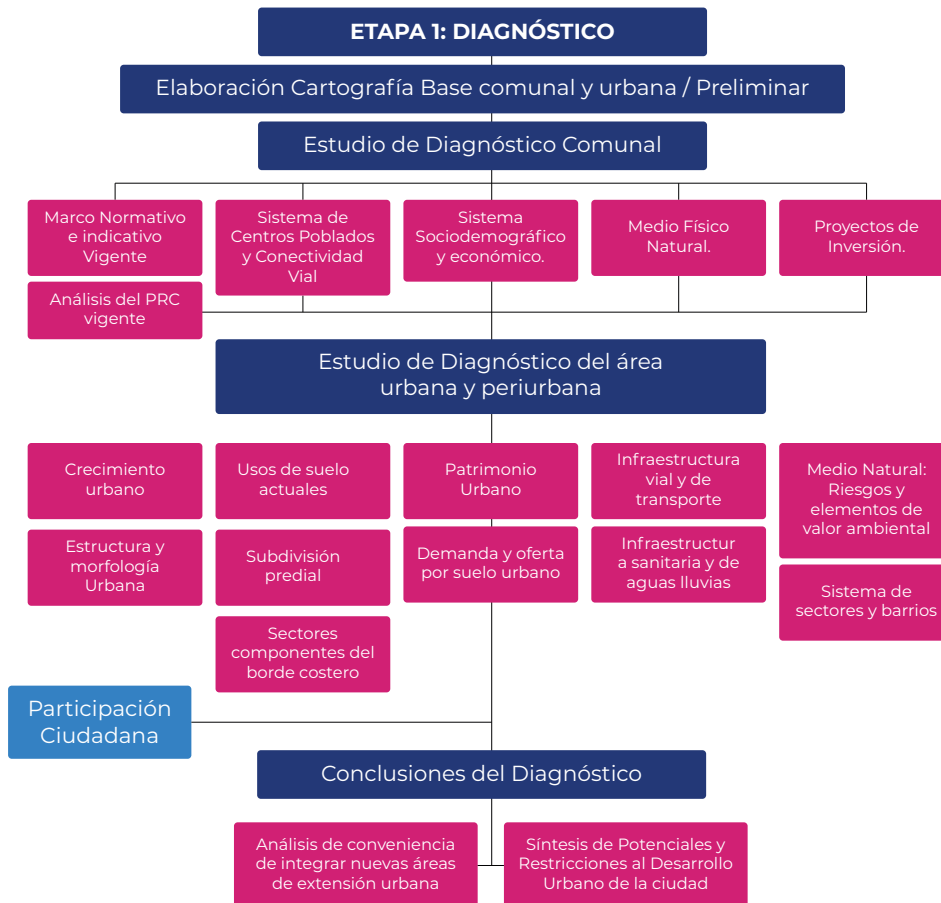


Figura 40: Etapa 1 Diagnóstica. Fuente: Municipalidad de Punta Arenas, 2011.

Respecto al desarrollo del Plan y como se puede ver en las figuras 4, los avances de diagnóstico consintieron entre otras cosas, en la identificación de las dinámicas actuales de urbanización, los espacios urbanos y periurbanos, la identificación de potenciales restricciones en el espacio periurbano y en función de una síntesis integral, se propuso una nueva definición de áreas urbanas y periurbanas. Si bien en el caso de Ushuaia no contamos con Municipios colindantes ni localidades conurbadas, pensar en clave periurbano permite identificar de mejor manera los bordes

de cada actividad, las compatibilidades entre uso, las gradientes paisajísticas que se quieren/ pueden proponer.

Cabe destacar y como se observa en la figura 42 que la propuesta de nueva zonificación estuvo pensada conjuntamente con la identificación de áreas restringidas al desarrollo urbano. También otro instrumento ejemplificador es la definición de una zona de inmuebles de Conservación Histórica, a la cual se arribó a través de una metodología particular que incluyó un relevamiento in situ seguido de un registro y caracterización de todos los inmuebles considerados.

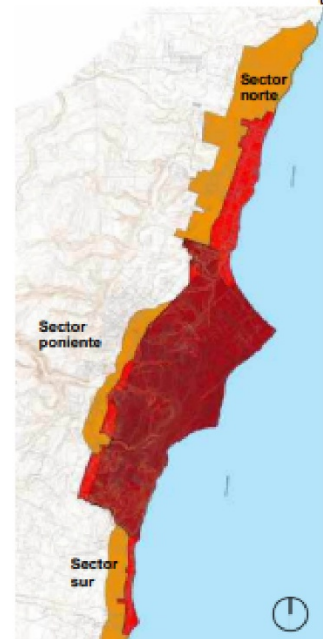
Area de intervención: Punta Arenas + espacio periurbano



Potenciales restricciones del territorio periurbano de Punta Arenas



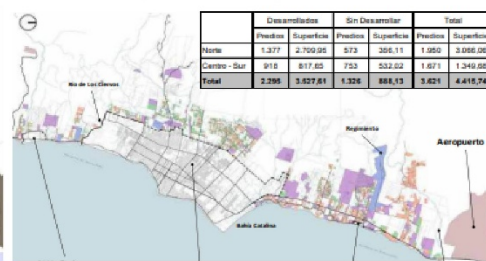
Ampliacion area urbana y zonas de extension en el Plan Reg. Intercom



Usos del suelo, conectividad y sectores periur.



Hallazgos del sector periurbano

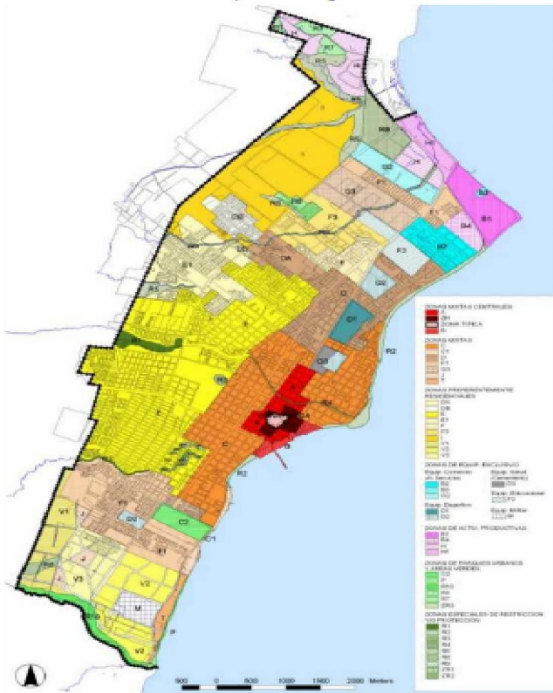


Esquema síntesis de la imagen objetivo

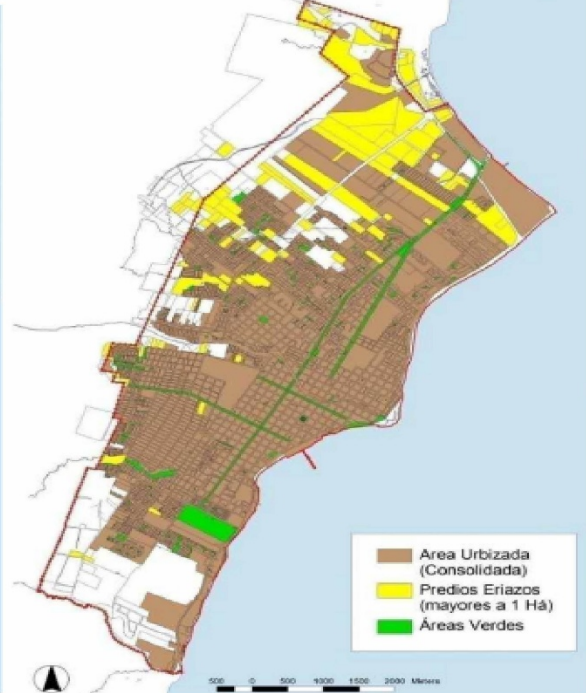


Figura 41: Proceso de Planificación PRC. Fuente: Municipalidad de Punta Arenas, 2011

Zonificación vigente definida por el PRC



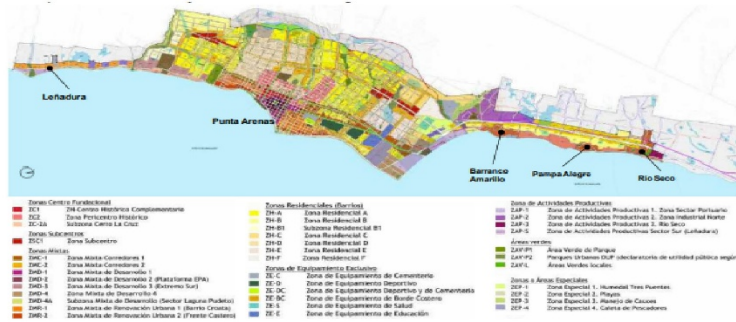
Suelo urbano consolidado



Propuesta de zona e inmuebles de conservación histórica



Propuesta de zonificación Proyecto Modificación PRC



Propuesta de áreas restringidas al desarrollo urbano



Figura 42: Proceso de Planificación PRC. Fuente: Municipalidad de Punta Arenas, 2011

El Chaltén, Santa Cruz, 2025. Proyecto en discusión. Ampliación sobre tierra privada dado que la ciudad de encuentra emplazada en un parque nacional. Espacio: 190 hectáreas, con dos primeras etapas que totalizan 17 hectáreas sobre las que se

realizó un relevamiento topográfico. Actores involucrados: Gobierno Municipal, Provincia, Nación, privados.

Termas del Río Hondo, Santiago del Estero. Ley aprobada. En la nueva normativa sancionada se establece en su artículo 1 que se amplía y fija “el Ejido Municipal de la Ciudad de Termas de Río Hondo, incorporando mayor superficie (...) quedando conformado con una superficie total de 9.005 Has, 31 As, 10,46 Cas, según plano de ampliación del Ejido Municipal de la Ciudad de Termas de Río Hondo aprobado por la Dirección de Catastro y Obras Privadas de la Municipalidad de Termas de Río Hondo, de fecha 15 de octubre de 2024, registrado bajo el número, Expte -2024-0124777 – Termas de Río Hondo

Río Gallegos. Ampliaciones en 2014, 2018 y 2022 (Ley Provincial 3818). Superficie ampliada: 2553 Ha. Proyecto de Ley presentando por la Municipalidad para dar solución al crecimiento urbano. E su Artículo 3 menciona que no se afectarán las condiciones de urbanización vigentes establecidas mediante Disposición N° 011/2001 de la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública respecto a los predios que integran la superficie consignada.

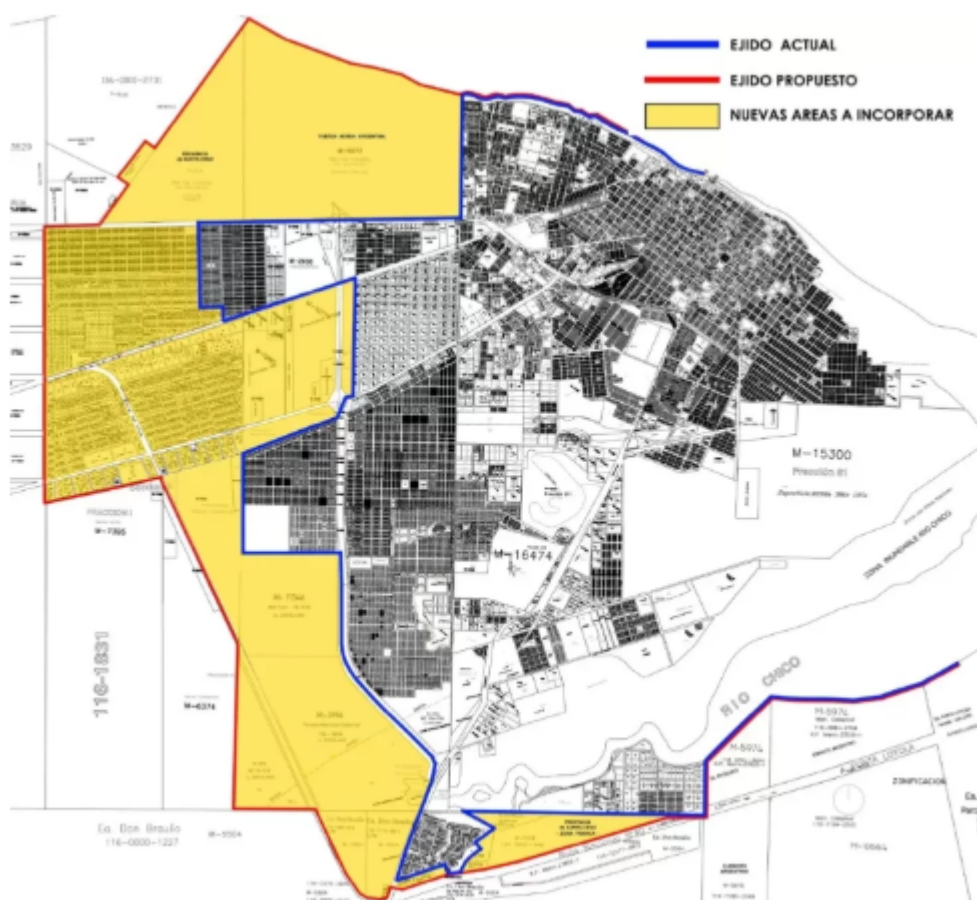


Figura 43: Proyecto de ampliación del Ejido Urbano de Río Gallegos. Fuente: Ley Provincial 3818

San Martín de los Andes. Debate por la ampliación del ejido en 2023. A las 14.000 Ha existentes busca sumarle 22.000 Ha. más. Se busca incorporar barrios y clubes de campo existentes contiguos al ejido que no tributan. Previo a esto, en 2003 se el CFI realizó un informe para evaluar las posibilidad de ampliación del ejido de la ciudad. El mismo comprende un diagnóstico de situación respecto a las subdivisiones lindantes al Ejido de SMA y realiza diversas consideraciones respecto a la factibilidad del traspaso de esas tierras a la jurisdicción municipal. El Informe comprende el diagnóstico de situación de las subdivisiones lindantes al ejido Municipal de San Martín de los Andes, considerando la factibilidad del traspaso de estos espacios a jurisdicción municipal, y el planteamiento de líneas de acción para la gestión sustentable de las áreas identificadas. En primer lugar, se expone la recopilación de información y antecedentes de estudios sobre el área, efectuándose una caracterización de la problemática actual desde un enfoque integral y considerando tres escalas de análisis: el ejido de San Martín de los Andes, la inserción en la región de los siete lagos y los lotes pastoriles 70 a 73, lagos Lolog y Hermoso, río Hermoso y Meliquina. Posteriormente, se expresan las premisas que reflejan la situación actual, los niveles de desarrollo de los loteos y fracciones, la dinámica urbana y las situaciones de mayor conflictividad. Finalmente, se formulan las líneas

de acción y recomendaciones para la gestión del área, incluyendo su posible anexión a San Martín.

Del análisis de antecedentes surgen algunas conclusiones parciales:

Respecto a la superficie concebida de ampliación, se resalta que en los diferentes casos relevados ningún ejido supera en más de tres veces la porción actual, siendo lo común la ampliación al doble de superficie. El caso de Ushuaia se corresponde con una ampliación de 10 veces, lo cual resulta un punto a considerar.

En los casos donde el paisaje resulta en un recurso estratégico, la discusión respecto a la ampliación del ejido se da considerando la variable ambiental dentro de los insumos para definir criterios de ampliación.

Se destacan positivamente los casos de San Martín de los Andes y Dana Huasi en la medida en que ambos casos incorporaron procesos de análisis diagnóstico y recomendaciones de ordenamiento ambiental previa la definición de la forma y superficie del ejido a anexar.

6. PREMISAS DE TRABAJO

a. Escala urbana

1) No seguir expandiendo Ushuaia de manera indefinida. Distintos diagnósticos realizados a lo largo de los últimos 20 años (Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental, 2003, Plan Estratégico 2003, Plan Estratégico 2024) dan cuenta de la necesidad de identificar y definir con claridad el área urbana, áreas urbanizables, no urbanizables, áreas de resguardo ambiental, entre otras. Esto se sustenta en diferentes motivaciones:

- Costos asociados al modelo de expansión horizontal: infraestructura, servicios, mantenimiento.
- Avance de la urbanización sobre áreas de alto valor ambiental.
- Degradación de recursos naturales (suelo, humedales, bosques)
- Incompatibilidad con una ciudad turística. Lectura urbana homogénea, el paisaje relegado.

Se resalta particularmente la necesidad de definir los bordes urbanos, los espacios de interfase y las actividades que en ella podrían tener lugar, incompatibles con los usos urbanos pero dispuestas de forma tal que resulten compatibles con el entorno natural. Se resalta la producción de alimentos frescos, tema central en la soberanía territorial fueguina. La figura 44 es simplemente un modelo gráfico de cuáles serían los criterios mínimos para definir en términos conceptuales los diferentes sectores de la ciudad y sus características, identificando estrategia para cada uno de ellos, que nos permitan delimitar con mayor precisión el área urbana, su morfología y articulación con el entorno.



Figura 44: Esquema conceptual de identificación de áreas urbanas y estrategias de acción.
Fuente: Elaboración propia en base a imaginarios urbanos realizados por inteligencia artificial.



Figura 45: Imaginario de tejido periurbano para la producción de alimentos frescos bajo cubierta.
Fuente: Elaboración propia en base a imaginarios urbanos realizados por inteligencia artificial.

2) Consolidar la ciudad existente: Ello implica el trabajo tanto en áreas vulnerables como en distintos sectores y dimensiones de la ciudad. De los antecedentes presentados surge temas prioritarios para la consolidación, tales como:

- Integración socio-urbana de barrios informales. Ello se consigue a través de distintas estrategias de mejoramiento barrial combinadas con políticas de mejoramiento habitacional y restauración ambiental.
- Completamiento de servicios urbanos: abarca no sólo la provisión domiciliar de agua, electricidad, cloaca y recolección de residuos, sino también la identificación de fuentes de provisión y almacenamiento futuro.
- Gestión integral de residuos sólidos urbanos y gestión energética: la gestión de residuos y la energía son pilares fundamentales de la política municipal debido a la fragilidad de su ecosistema insular y su condición de ciudad austral con necesidades energéticas extremas.
- Atención del déficit estructural en infraestructura vial y el sistema de conectividad: La cuestión de la movilidad emerge reiteradamente en los diagnósticos territoriales de Ushuaia como un tema central. Es necesario pensar de manera sistémica en métodos de transporte alternativos.
- Cualificar los espacios públicos de la ciudad
- Densificar con criterios paisajístico y de pendiente, en función de las características morfológicas y naturales del paisaje. La densificación debe ser planificada, controlada y pensada para toda la ciudad no bajo la modalidad “lote a lote”. Si se urbaniza en altura previo a la definición de necesidades de infraestructura se pueden colapsar los sistemas de provisión. Por ello, es importante definir criterios, zonificaciones generales y planes sectoriales de infraestructura y espacios verdes que acompañen. Es de destacar que la densificación debe estar acompañada también de programas de espacios públicos y comerciales que contengan las nuevas demandas habitacionales.



Figura 46: Imaginario de tejido urbano de consolidación en grandes vacíos urbanos. Fuente: Elaboración propia en base a imaginarios urbanos realizados por inteligencia artificial.



Figura 47: Esquema de disposición de alturas, trazado y tejido adaptado a la topografía, buscando genera características homogéneas y lectura de conjunto dentro del paisaje urbano. Fuente: Elaboración propia en base a imaginarios urbanos realizados por inteligencia artificial.

b. Escala regional: Sector Sudoccidental

Planificación multiescala (ciudad – entorno). Ushuaia debe planificarse no solo dentro del límite urbano actual, sino teniendo en cuenta su espacio de interfaz y su inserción la región cordillerana. Como ya hemos comentado previamente, los territorios de interfaz urbano-rural suelen ser los más vulnerables frente a las dinámicas de expansión urbana sin planificación. Sin embargo y por el contrario, tienen un alto valor estratégico como articuladores de las distintas funcione territoriales cuando son sujetos de planificación territorial. Antecedentes como el Plan de Extensión de Ámsterdam, el Plan del Condado del Gran Londres y el Plan de Copenhague son ejemplos emblemáticos de esta escala de planificación, los cuales presentan tres tipos de soluciones diferentes: en el primer caso, a través de un espacio de interfaz de tipo entramado, en el que se diseñan suelo urbano y rural con gran precisión. En el caso de Londres, con el establecimiento de un “cinturón verde” que sirve como un límite de crecimiento urbano. En el caso de Copenhague a través de ejes de expansión urbana intercalados con “cuñas verdes” que atraviesan la ciudad.

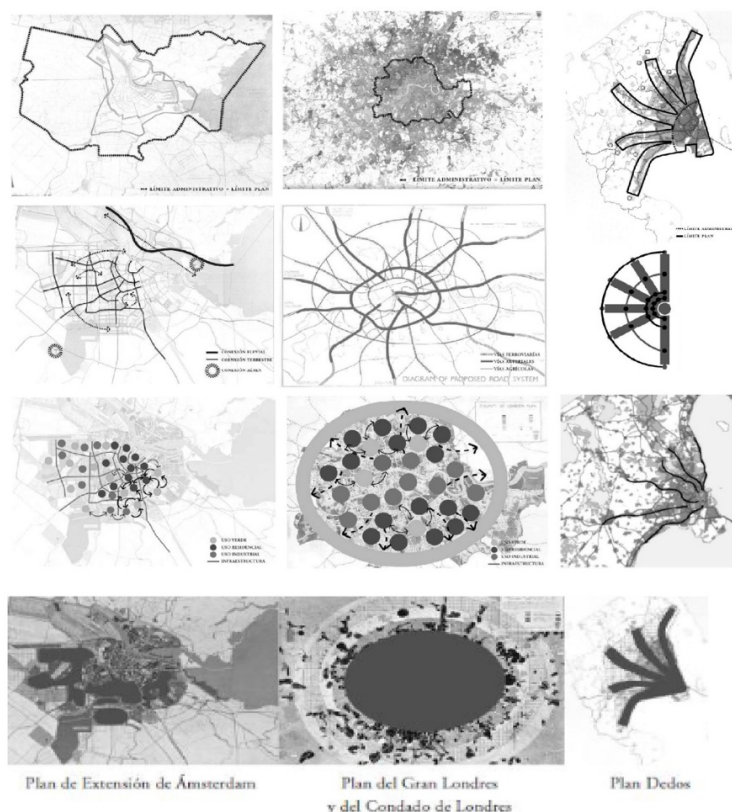


Figura 48: Planificación micro regional en Ámsterdam, Londres y Copenhague. Fuente:

Más allá de las zonificaciones macro que rescatamos de las Leyes y Decretos Provinciales que definen restricciones y posibilidades de uso en los valles y en la costa del sector sudoccidental, identificamos al decir del Plan de Ordenamiento Territorial para Tierra del Fuego (2011), cuatro trazas de desarrollo que merecen estrategias de planificaciones distintas pero complementarias a los fines de cerrar un circuito turístico/recreativo: Corredor Costero del Beagle, Corredor productivo a Almanza, Corredor Ruta J, Corredor Ruta 3.

- 1) **Rechazo a límites geométricos arbitrarios (paralelos/meridianos).** Deben utilizarse criterios territoriales y ambientales como cuencas, sistemas ambientales, conectividad y criterios de gestión real. Debe haber un diagnóstico previo con capacidad de carga, sistemas ambientales, e infraestructura. El caso de Dina Huapi es un buen ejemplo para buscar replicar su metodología para la definición de la aptitud biofísica y territorial
- 2) **Trabajar con los antecedentes.** En este documento nos hemos abocado al estudio en profundidad, aunque no exhaustivo, de antecedentes locales y externos, normativos y de planificación, que resultan insumos importantes a incorporar en la discusión del proyecto de ciudad que queremos construir.
- 3) **Ordenamiento territorial como marco obligatorio:** pensar Ushuaia en base a la estrategia productiva: ciudad turística, logística e industrial. El debate del ejido no puede darse aislado de un proceso de ordenamiento territorial.

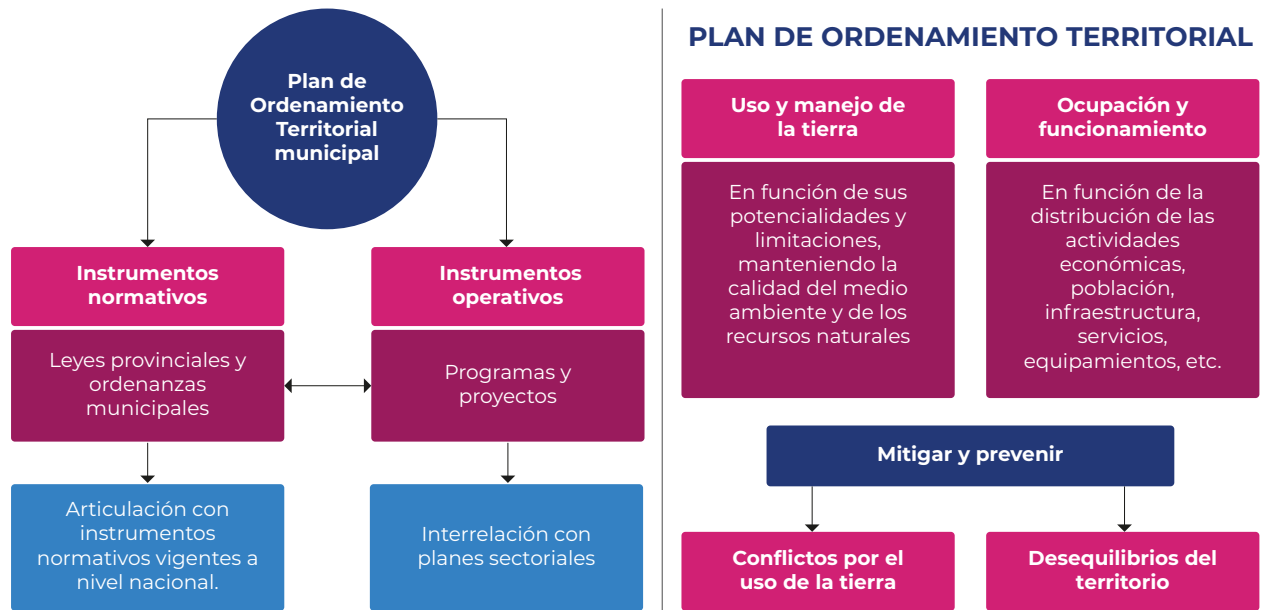


Figura 49: Esquemas de Ordenamiento Territorial. Fuente: Mendez Casariego, Hugo y Pascale Medina, Carla, 2014.

7. EJES ESTRUCTURANTES DE UN PLAN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE DE LA CIUDAD DE USHUAIA Y EL SECTOR SU-DOCCIDENTAL DE LA ISLA GRANDE

Los ejes estructurantes del plan son cuestiones que, luego de reconocer las principales características, dinámicas de crecimiento de la ciudad de Ushuaia y antecedentes de planificación, el equipo considera centrales para definir un proceso de ordenamiento territorial de la ciudad y su entorno. Encontramos por un lado Ejes Transversales, los cuales atraviesan todas las acciones de un plan en sus principales dimensiones de sostenibilidad: ambiental (conservación de la biodiversidad y adaptación al cambio climático), económica (desarrollo productivo con anclaje territorial), social (problemáticas socio-habitacionales, aspectos que hacen a la identidad y características demográficas principales de la sociedad ushuaiense) e Institucional. También definimos **Unidades Territoriales de Gestión**, las cuales se definieron como espacios que muestran características homogéneas en términos ambientales, de uso y de las problemáticas que presentan, y que por ello tienen una vocación territorial diferente.

a. Ejes Transversales de Sostenibilidad

Consolidación urbana: Busca un modelo de ciudad compacta mediante la densificación de la mancha urbana actual, el completamiento de vacíos urbanos, la construcción en lotes baldíos y la identificación de zonas de urbanización prioritaria. el mejoramiento del sistema de espacios públicos. Incluye la re-zonificación y gestión del uso del suelo según el Código de Planeamiento Urbano para evitar la dispersión hacia zonas de riesgo o bosques protegidos.

Producción: Se orienta a diversificar la matriz económica local, fortaleciendo el desarrollo turístico sostenible, las actividades portuarias y el apoyo a las economías regionales. El objetivo es articular el crecimiento económico con el cuidado del entorno natural.



Figura 50: Imaginario mercado costero. Fuente: Elaboración propia con uso de inteligencia artificial.



Figura 51: Imaginario nodo logístico antártico y parque institucional. Fuente: Elaboración propia con uso de inteligencia artificial.

Patrimonio: Enfocado en la recuperación y preservación de áreas de interés histórico, arquitectónico y paisajístico. Propone integrar estos valores al desarrollo urbano para su uso social y turístico, protegiendo y poniendo en valor la identidad local. Como subtemas, trabaja el patrimonio urbano-arquitectónico, patrimonio cultural y patrimonio natural.

Infraestructura: Enfocado en el completamiento de infraestructura de base. Tiene como sub-ejes centrales la movilidad, sistema de residuos sólidos urbanos y la red eléctrica.

Acceso al hábitat: Busca garantizar el derecho a la vivienda digna mediante programas de suelo urbano servido, regularización dominial de asentamientos informales y la promoción de planes habitacionales inclusivos. El enfoque está en reducir el déficit habitacional evitando la ocupación de zonas de riesgo ambiental o áreas de preservación.

Gestión territorial integral: Propone un modelo de gobernanza basado en la planificación participativa, la actualización de sistemas de información geográfica (SIG) y la coordinación entre distintos niveles del Estado. El objetivo es monitorear el crecimiento de la ciudad en tiempo real, agilizar los procesos administrativos de catastro y asegurar que el desarrollo urbano respete estrictamente los límites naturales y legales.

b. Unidades Territoriales.

Del análisis territorial y de antecedentes realizado, identificamos de modo preliminar, 9 Unidades Territoriales que demandan acciones de planificación/gestión diferentes aunque articuladas. Una de las grandes diferencias que presentan, además de los usos y la vocación territorial pasible de ser desarrollada, es el diferente grado de avances en términos de regulaciones, diagnósticos y la existencia o no de instrumentos de planificación. Su delimitación debería ajustarse luego de un diagnóstico completo.

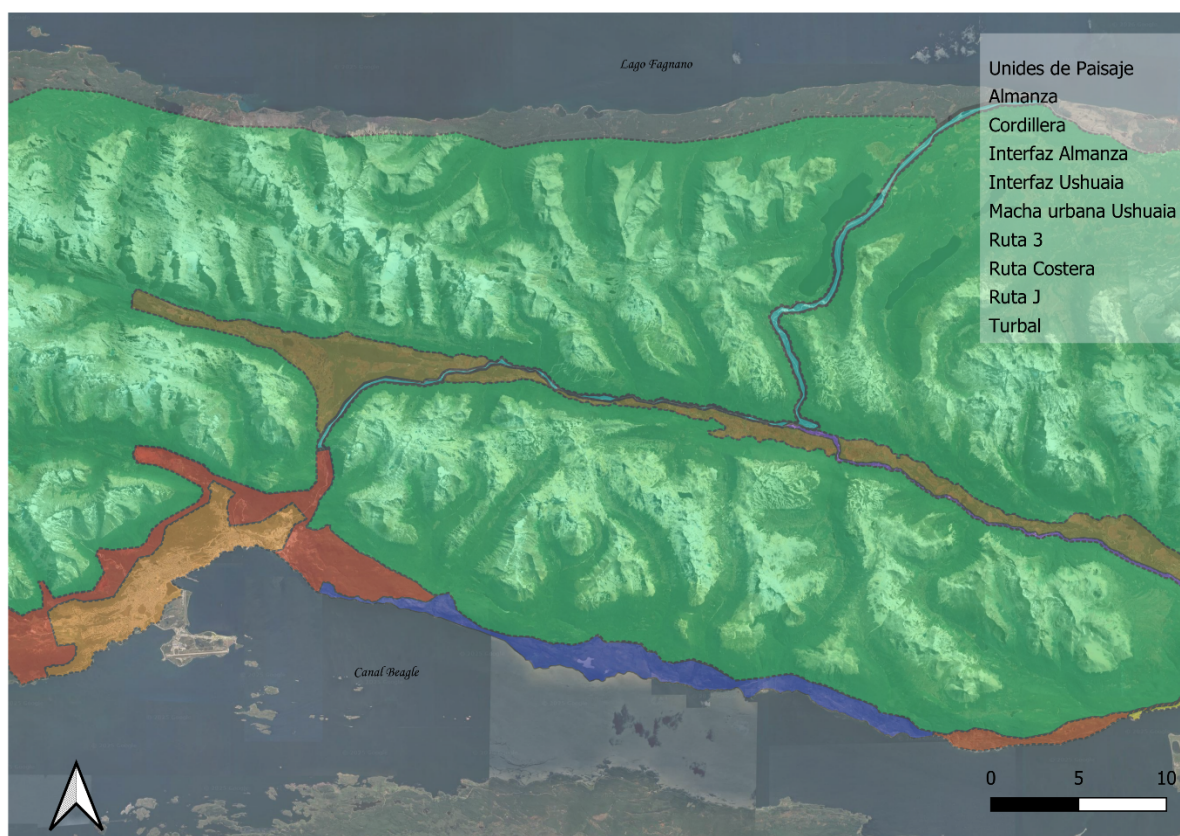


Figura 52: Unidades Territoriales de Gestión. Fuente: Elaboración propia

- 1) **Espacio urbano de Ushuaia:** Muestra características de uso predominantemente urbanas. Se destaca la falta de consolidación de infraestructura y equipamiento urbano público. El área urbana debiera iniciar un proceso de consolidación urbano, caracterizado al menos por tres estrategias diferentes: mejoramiento urbano- habitacional de barrios informales; puesta en valor de espacios públicos en toda la ciudad, definición de nuevos parámetros urbanísticos y prohibición de excepciones, definición de áreas para la ejecución de proyectos urbanos para la revitalización urbana. Urbanización de vacíos urbanos, mejoramiento del transporte público.
- 2) **Espacio de interface urbano- rural- natural de Ushuaia:** abarca el sector comprendido por áreas de transición urbano-rural-, urbano-natural, y comprende usos complementarios a los urbanos. Este sector se debe definir con mayor claridad y dotar de una zonificación compatible a la realidad territorial concreta, que permita el desarrollo de proyectos productivos, económicos y sociales estratégicos para el desarrollo armónico de la ciudad y la provincia.
- 3) **Cordillera:** Abarca desde el pedemonte a la cima de los picos del sector cordillero. Presenta entre sus principales elementos naturales los glaciares en altura,

lagunas, así como los ecosistemas de bosques nativos, ríos y humedales, arroyos que descienden por la pendiente hasta encontrarse con el paisaje de turbales. En este sector se deben definir medidas de protección ambiental y conservación en forma previa a cualquier tipo de intervención.

- 4) Turbales de valle:** Abarcan grandes extensiones de humedales de tipo turberas, que se encuentran comprendidas en la zona de conservación según el Ordenamiento de Turberas de la Provincia de TDF, AIAS (Res. S.D.S.Y.A. 401/11). Deberían evitarse usos que impliquen el drenaje de estos humedales, y proceder a efectuar las medidas de restauración necesarias para su conservación. A su vez, proceder a la promoción de actividades vinculadas al turismo y la recreación, a partir de la puesta en valor de este paisaje (por ejemplo, mediante la construcción de senderos sustentables de interpretación).
- 5) Corredor Ruta 3:** Abarca los espacios aldeanos a la Ruta 3, las infraestructuras turísticas y centros invernales existentes. Este espacio ya tiene consolidada la actividad turística. Sería necesario registrar incompatibilidades con otros tipos de usos (extracción de turba, industrias varias, uso urbano). Con posterioridad resulta necesario establecer usos no-urbanos que apunten a su aprovechamiento social y turístico bajo criterios de conservación ambiental. Se recomiendan medidas de puesta en valor del equipamiento turístico, cartelería, miradores.
- 6) Corredor Beagle/ Ruta Costera:** abarca el sector comprendido por el proyecto/ trazado de la ruta XX y sus bordes. En este sector es necesario conocer el territorio de base y definir posibilidades de uso, en función de las características y limitaciones paisajísticas e históricas que presenta. Cabe destacar que existen numerosos antecedentes de zonificación, análisis de aptitud de usos del suelo, diagnósticos, entre otros, elaborados en su mayoría por el Estado Provincial en diferentes gestiones. Se recomienda realizar la evaluación ambiental estratégica de estos planes existentes.
- 7) Corredor Ruta J:** abarca el sector comprendido por la Ruta J, desde su inicio en la intersección con la ruta 3 y hasta llegar a Almanza. Este sector ha sufrido un proceso de ocupación ilegal con fines de residencias de fines de semanas o productivos de baja intensidad, sin criterios de urbanización. En la actualidad se observan procesos de degradación ambiental derivados de la ocupación informal. Deberían implementarse medidas de restauración del paisaje y de saneamiento de títulos.
- 8) Almanza:** Muestra características de uso productivo basado en la pesca/acuicultura y de turismo asociado a la mencionada actividad. Existen numerosos antecedentes que dan cuenta de los intentos por incentivar la producción y estudiar sus impactos territoriales. Se debiera proceder a la elaboración de un instrumento síntesis de Ordenamiento Territorial que tenga en cuenta las restricciones ambientales, y considere también un plan de inversión necesario.

9) Interfaz Almanza: Muestra características de zona en transformación, de un entorno completamente natural a la emergencia de las misas dinámicas de turismo gastronómico que se registran crecientes en Almanza. SU atención requiere al igual que Almanza, de la definición de parámetros de ocupación y estudios de factibilidad de provisión de servicios.

c. Instrumentos de planificación disponibles:

Plan de Ordenamiento Territorial del Sector Sudoccidental y nueva definición del Ejido Urbano de Ushuaia

- Evaluación de la aptitud del medio biofísico
- Ajuste y definición de unidades de Paisaje
- Definición de zonificación, usos del suelo y actividades permitidas
- Delimitación nuevo Ejido de Ushuaia
- Definición de un plan de inversión

Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Ejido Urbano de Ushuaia

- Reconocer áreas de riesgo y resguardo ambiental
- Definición de Área de Interfaz
- Definición del Área Urbana
- Lineamientos de Gestión Urbano-Territorial Sostenible

Actualización del Código de Planeamiento Urbano

- Actualizar zonificación urbana
- Incluir instrumentos de gestión urbana

Plan de sector: Puesta en valor del patrimonio de Ushuaia: busca equilibrar la preservación de su identidad “del fin del mundo”, la fragilidad de su ecosistema austral y su rol como polo turístico global.

- Inventario de patrimonio local (bienes materiales e inmateriales)
- Análisis y evaluación del Estado Actual (espacios públicos, fachadas históricas y entornos naturales críticos)

Plan de sector: Movilidad sostenible

Plan de sector: Implementación del Sistema de Espacios Públicos de Ushuaia

8. CONCLUSIONES/ RECOMENDACIONES

El presente informe buscó aportar insumos técnicos a la discusión sobre el desarrollo territorial sostenible de Ushuaia y, específicamente, al debate sobre el proyecto de ampliación del ejido municipal. Para ello, se analizaron diversos puntos del proyecto de Ley presentado en comisión en diciembre de 2025, señalando la debilidad en su justificación argumentativa, las deficiencias en el diseño del ejido propuesto y las dificultades que presentaría su gestión entre los distintos actores, especialmente para el municipio.

Para nutrir este debate, el informe reflexiona sobre las características únicas de Ushuaia y su entorno micro-regional, factores que deben ser el eje de cualquier transformación territorial de gran escala. Se abordaron las dinámicas de crecimiento urbano, el déficit habitacional y las desigualdades existentes, junto con una caracterización del Sector Sudoccidental de la Isla Grande, área que recibiría los mayores impactos. Si bien este no es un análisis exhaustivo, la información relevada permite comprender la profunda complejidad social, territorial y, sobre todo, ambiental de la zona. La aptitud del suelo y las limitaciones de uso (siguiendo los criterios de la Carta Dinámica Ambiental) son elementos clave que deben incorporarse en cualquier propuesta futura. Asimismo, se destaca la necesidad urgente de que la ciudad cuente con instrumentos de gestión urbana que regulen el acceso al suelo y garanticen infraestructura básica para los sectores más vulnerables.

A nivel normativo, el análisis de antecedentes permite aseverar que la Ley Provincial 597 —cuya derogación se propone— es el resultado de un sólido camino de trabajo técnico que definió criterios de uso y zonificación en valles y costas. Su eliminación generaría una "orfandad legal" respecto a la planificación general y entraría en conflicto con otras leyes y decretos vigentes, ignorando estudios previos de ordenamiento territorial y proyecciones demográficas específicas para el sector del Canal Beagle y Almanza.

Buscando referencias para el futuro, el análisis de procesos similares de expansión territorial, como los casos de Dina Huapi y Punta Arenas, resultó sumamente valioso. Estos ejemplos demuestran la importancia de integrar variables ambientales, demográficas y de conectividad de manera previa a la toma de decisiones políticas.

Finalmente, este trabajo propone premisas fundamentales y ejes estructurantes para un Plan de Desarrollo en el Sector Sudoccidental, identificando instrumentos de planificación posibles de ser implementados. La experiencia nos deja nuevos interrogantes y la oportunidad de profundizar el vínculo entre lo urbano-territorial y los aspectos ambientales, económicos e identitarios de nuestro lugar. Nuestra provincia y nuestra ciudad son muy jóvenes; nos restan aún muchas capas por descubrir y entender. Solo a través de un conocimiento sensible, técnico y compartido podremos imaginar un futuro mejor. En ese camino estamos, con la convicción de que la planificación debe preceder a la expansión para transformar el crecimiento en una verdadera oportunidad de desarrollo humano y ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Federal de Inversiones. 1997. Evaluación ambiental Regional de la Normativa de Usos para los Valles de Tierra Mayor y Río Olivia. Análisis de los aspectos de fragilidad ecológica. Informe Final. Recuperado de: <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/1997/01/34794.pdf>
- Consejo Federal de Inversiones. 2003, Análisis de la ampliación del éjido municipal de San Martín de Los Andes, provincia del Neuquén. <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/analisis-de-la-ampliacion-del-ejido-municipal-de-san-martin-de-los-andes-provincia-del-neuquen/>
- Consejo Federal de Inversiones. Directrices de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Tierra del Fuego. Recuperado de: <https://www.igc.org.ar/Documentos/informe-final-ley-TDF.pdf>
- CRAVACUORE, D. (2007); "Los municipios argentinos (1990 - 2005)". En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina). Páginas 25 a 49.
- Fank, L. (2022). ***Uneven spatial development at the end of the world: Production of space and urban inequalities in Ushuaia and Río Grande*** (Doctoral dissertation, Dissertation, Weimar, Bauhaus-Universität Weimar, 2022).
- Fank, L., & Schweitzer, A. (2021). Desarrollo regional en Tierra del Fuego: contexto e implicancias de una zona económica especial en el extremo austral americano. ***Entre espaços regionais e locais: intenções de desenvolvimento***, 126-148.
- Fank 2021
- Finck, N., Lobato, S., López, J. C., Martínez, A., & Moreno Russo, F. (2016). Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada: Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande, durante la última década (2005-2015). In ***IX Jornadas de Sociología de la UNLP 5-7 de diciembre de 2016 Ensenada, Argentina***. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Finck, N., Lobato, S., Moreno Russo, M. F., & Martinez, M. A. (2022). El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015. ***Cuaderno urbano***, **33**(33), 137-161.
- Iturraspe y Urciuolo, 2000
- Municipalidad de Punta Arenas. 2011. Modificación Plan Regional Comunal de Punta Arenas. Recuperado de: https://www.puntaarenas.cl/archivos/Plan_regulador/1_MemoriaExplicativa_revA.pdf
- Municipalidad de Ushuaia. (2021). Ushuaia. Construyendo una ciudad sostenible. <https://www.ushuaia.gob.ar/documents/18/695925/guia-de-la-ciudad-libro>

- 2014. Ordenamiento Territorial en el Municipio. Una guía metodológica. <https://www.ushuaia.gob.ar/documents/18/695925/guia-de-la-ciudad-libro>
- Planificación y Ordenamiento Territorial. Leyes y Decretos, Recuperado de: <https://www.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2023/12/Compilado-Leyes-y-Decretos-Planificacion-y-Ordenamiento-Territorial-TDF.pdf>
- Punta Arenas. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglcle-findmkaj/https://eae.mma.gob.cl/storage/documents/02_1er_%20IA_PRC_Punta_Arenas.pdf.pdf
- Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego; INFUTEUR; Consejo Federal de Inversiones. 2021. Plan Estratégico de Turismo Sustentable 2025 Tierra del Fuego. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglcle-findmkaj/https://uploads.infuetur.gob.ar/2022/03/PETS-2025-Final_compressed.pdf
- Peralta Eliana. 2025. Mapas de una fragilidad anunciada. La Lupa N° 27, diciembre 2025, 28-34, 2796-7360. chrome extension://efaidnbmnnnibpcajpcglcle-findmkaj/https://revistalalupa.org/wp-content/uploads/2026/01/28-34.pdf
- **Patricia López-Goyburu. 2017.** Miradas innovadoras sobre la interfaz urbano-rural: el plan de Extensión de Ámsterdam, los planes del Condado de Londres y del Gran Londres, y el plan Dedos de Copenhague
- Iturraspe, R. J., & Urciuolo, A. B. (2004). Les tourbières de la Terre de Feu en Argentine: un patrimoine naturel très menacé. **Geocarrefour**, **79**(4), 325-330.
- Urciuolo, A., Iturraspe, R., Lofiego, R., & Noir, G. (2009, November). Estrategias para el ordenamiento hidro-ambiental de la cuenca binacional del río grande de tierra del fuego. In **Proceedings of the XXII Congreso Nacional del Agua, Trelew, Argentina** (pp. 11-14).
- Evaluación ambiental regional de la normativa de usos para los Valles de Tierra Mayor y Olivia