



## **Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande, Tierra del Fuego AIAS, Argentina**

**Dra. Arq. Lucía Fank<sup>1</sup>**

Instituto de la Vivienda y el Hábitat.  
Universidad Nacional de Córdoba- CONICET

**Arq. Carola Vestidelli<sup>2</sup>**

Municipalidad de Río Grande

### **Resumen**

Se presentan avances realizados en el marco del Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande (MRG), Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (TDFAIAS). El mencionado plan es un instrumento de la política pública local, que busca aproximar la visión (y acción) del desarrollo urbano-territorial con la del desarrollo económico y la preservación ambiental, recuperando en su articulación aspectos relativos a la identidad del territorio, en pos mejorar su construcción a largo plazo.

---

<sup>1</sup> Doctora en Estudios Urbanos y Regionales (UNC- BAUHAUS UNIVERSITÄT). Magister en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (UBA). Arquitecta (UNC). Actualmente se desempeña como Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. También es docente en Planificación Urbana (Maestría en Nuevo Urbanismo, UBP), y Asesora en Planificación y Ordenamiento Territorial en el Municipio de Río Grande.

<sup>2</sup> Maestranda en Urbanismo (UNC). Arquitecta (UNT). Actualmente se desempeña como Directora de Desarrollo Urbano en la Subsecretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande.

Se presentan las motivaciones subyacentes a su formulación, el trayecto metodológico recorrido, así como los principales avances realizados en su implementación entre 2022 y 2024.

## Introducción

La ciudad de Río Grande es la más grande de TDFAIAS, con una población de 98.017 habitantes (INDEC, 2022). Se encuentra localizada en el sector nor-argentino de la Isla Grande de Tierra del Fuego (figura 1). Siendo su origen el de Colonia Agrícola Ganadera en 1921, Río Grande experimentó fuertes transformaciones en los últimos 50 años. El inicio del Régimen Especial Fiscal y Aduanero (Ley Nacional 19.640,1972<sup>3</sup>) como política para el desarrollo económico y poblacional de la provincia, sumado a las ventajas de localización de Río Grande, conllevaron a

que se consolidara como capital industrial de TDFAIAS. Ello generó grandes cambios en distintos planos. En el plano económico, la industria electrónica reemplazó a las actividades hidrocarburífera y ganadera como principales aportantes del Producto Bruto Geográfico y se posicionó como la principal actividad del territorio (Mastrocello, 2008), siendo la que genera mayores puestos de trabajo directos. En el plano demográfico, se produjo un aumento poblacional de 1200% (de 7.754 habitantes en 1970 a 98.017 en 2022) producto de la migración interna para mano de obra (INDEC, 2024). En el plano territorial, ello supuso un crecimiento por expansión de la ciudad en más de 650% (de 430 Hectáreas en 1970 a 2800 Hectáreas en 2022) y una reestructuración de los antiguos espacios rurales, para absorber la dinámica urbana y dar lugar a las actividades industriales (Fank, 2024).

Figura 1: Localización y ejido municipal de Río Grande



Fuente: elaboración propia

Río Grande se convirtió entonces en una pujante ciudad intermedia industrial, lo cual condujo a una transformación tanto del paisaje local, como de la sociedad y su relación con el entorno.

En materia de políticas locales, se reconocen antecedentes de gran importancia en pos de orientar el crecimiento urbano y su impacto territorial, entre los cuales podemos mencionar el

Plan de Desarrollo Territorial (Ordenanza Municipal 2863/2010) y el Código Ambiental Municipal (Ordenanza Municipal 2835/2010). Sin embargo, estas políticas resultaron insuficientes para responder a la magnitud de los cambios suscitados, así como a sus impactos socio-ambientales y a las nuevas demandas sociales y urbanas (Iturraspe et al., 2021).

<sup>3</sup> El régimen impulsó beneficios a las actividades desarrolladas dentro de TDFAIAS

Instrumentos de planificación más recientes desarrollados en el ámbito de la actual gestión local, como el Plan de Acción Rio Grande Sostenible (2021) y el Plan Estratégico Rio Grande Sostenible (2022), plantearon la necesidad de generar un plan municipal integral ambiental, paisajístico y productivo.

En ese marco surgió el Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial (PPyOT), el cual buscó responder a distintas necesidades, entre las que podemos mencionar: adecuar las políticas territoriales al devenir histórico de la ciudad; generar nuevas capacidades de gestión local para abordar la complejidad de las problemáticas existentes; ordenar el proceso de ocupación del territorio, y poner en valor sus aspectos identitarios, desde la acción inter-sectorial. Se buscó además comprender el territorio del ejido municipal, desde un abordaje más amplio que el que atiende únicamente al ejido/espacio urbano, y dar importancia a la gestión del espacio periurbano y el rural.

### **Enfoque teórico**

En la ejecución del PPyOT se combinaron dos perspectivas teóricas dentro del campo de la planificación territorial.

Por un lado, la perspectiva del paisaje, entendido en su acepción de paisaje cultural, como el “resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad” (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2015, p.25). Su inclusión dentro de la planificación y gestión territorial implicó el abandono de

miradas meramente descriptivas sobre el territorio en tanto soporte- estático, y el desarrollo de nuevas estrategias de actuación crítico-propositivas que incorporen en su valoración a la población que lo habita, en pos del reconocimiento de una identidad local dinámica. En lo concreto, significó también el despliegue de acciones de preservación como de reactivación de aspectos patrimoniales, materiales e inmateriales del territorio.

Por otro lado, se incorporó la perspectiva del ordenamiento territorial (O.T.) en tanto expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (Gudiño, 2015), la cual resulta complementaria (a la vez que superadora) de la planificación urbana tradicional. El OT permitió abordar el territorio del ejido municipal desde una visión multi-escalar a la vez que multidimensional, mientras que el producto resultante tiene su materialización en un cuerpo legal que regula las formas de uso y ocupación del espacio.

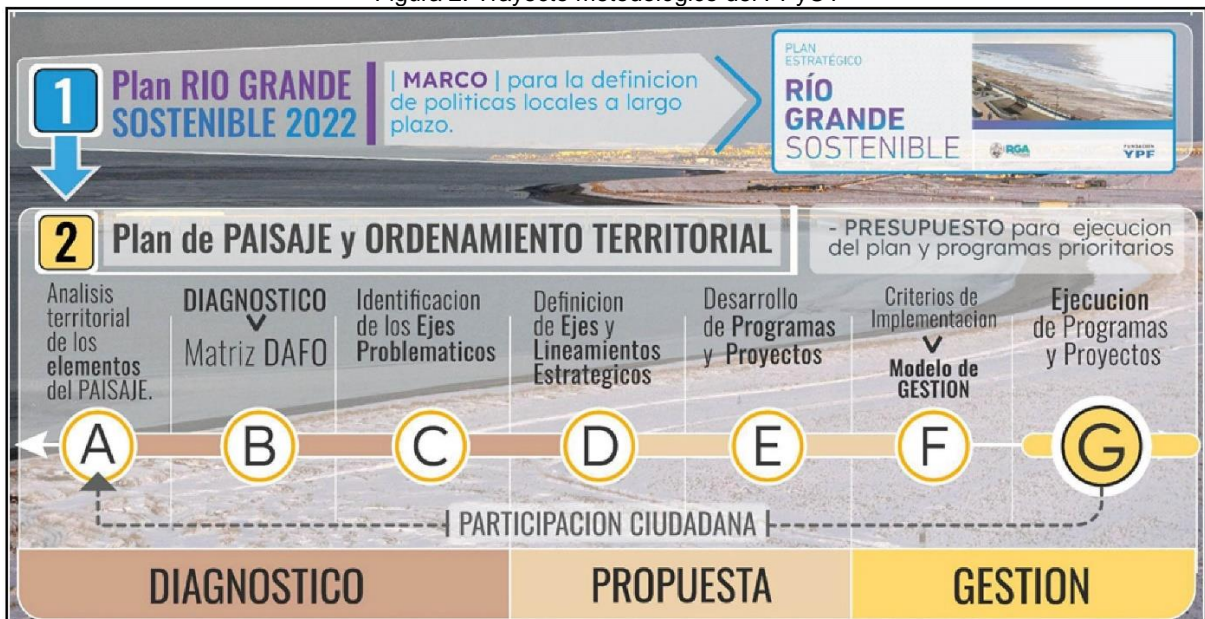
El diálogo entre ambas perspectivas permitió articular en la gestión local aspectos sensibles del territorio con normativas específicas que posibiliten su uso sostenible en el mediano y largo plazo.

### **Desarrollo metodológico**

Para la construcción del PPyOT se aplicó un enfoque que combinó estrategias cualitativas y cuantitativas con técnicas de análisis espacial.

La figura 2 ilustra el trayecto metodológico, que incluyó tres grandes etapas (diagnóstico, propuesta y gestión), atravesadas por dos rondas de instancias participativas.

Figura 2: Trayecto metodológico del PPyOT



Fuente: imagen propia elaborada a partir del Trayecto Metodológico del PPyOT, extraído del Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande, 2024.

Su diseño se realizó desde diferentes abordajes:

1- **Multiescalar:** se trabajó en cuatro escalas simultáneas;

- Territorial: se corresponde paisajísticamente con la microrregión de estepa; abarca al ejido municipal de 93111 Ha (límite administrativo) de Río Grande.
- Urbana: incluye aquella porción de territorio reconocida como “ciudad” por sus habitantes, comprende una totalidad de 4250 Ha.
- Sectorial: abarca porciones urbanas y/o periurbanas con una complejidad de funciones ecosistémicas que ameritan una reflexión particular.
- Humana: corresponde al espacio “percibido”.

2- **Multidimensional:** contempla el accionar transversal en diferentes dimensiones del territorio y del paisaje percibido; físico-natural, físico-construida, social, socio-productiva y legal-institucional.

3- **Participativo:** implicó el intercambio en instancias de diagnóstico, propuesta y validación con actores públicos y privados (UNTDF, Colegio de Arquitectos y dos

Organizaciones vecinales). Hasta el momento pueden mencionarse tres formas de trabajo participativo, en función de los actores convocados y modalidades de participación implementadas:

- Trabajo comunitario con organizaciones vecinales: se realizaron talleres participativos con miembros de la comunidad para ponderar de manera conjunta problemáticas socio-ambientales, potencialidades territoriales y proyectos a trabajar en distintos sectores de la ciudad.
- Trabajo técnico y de capacitación con profesores e investigadores de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF): se articularon esfuerzos para generar nueva información técnica de base territorial, fundamental para la toma de decisiones. A su vez, la UNTDF brindó capacitaciones a agentes municipales en materia de Ordenamiento Territorial Ambiental, dentro de las cuales se trabajó en términos de diagnóstico sobre distintos sectores y problemáticas del Municipio.



- Trabajo técnico con el Colegio de Arquitectos de Tierra del Fuego: Se plantearon distintas instancias de diálogo para construir acuerdos respecto a los temas prioritarios de trabajo para un OT sostenible.

## Implementación del PPyOT

### Diagnóstico

La implementación del PPyOT comenzó en 2022 con el análisis territorial de los elementos del paisaje según las dimensiones definidas, y la elaboración/síntesis de la estructura territorial.

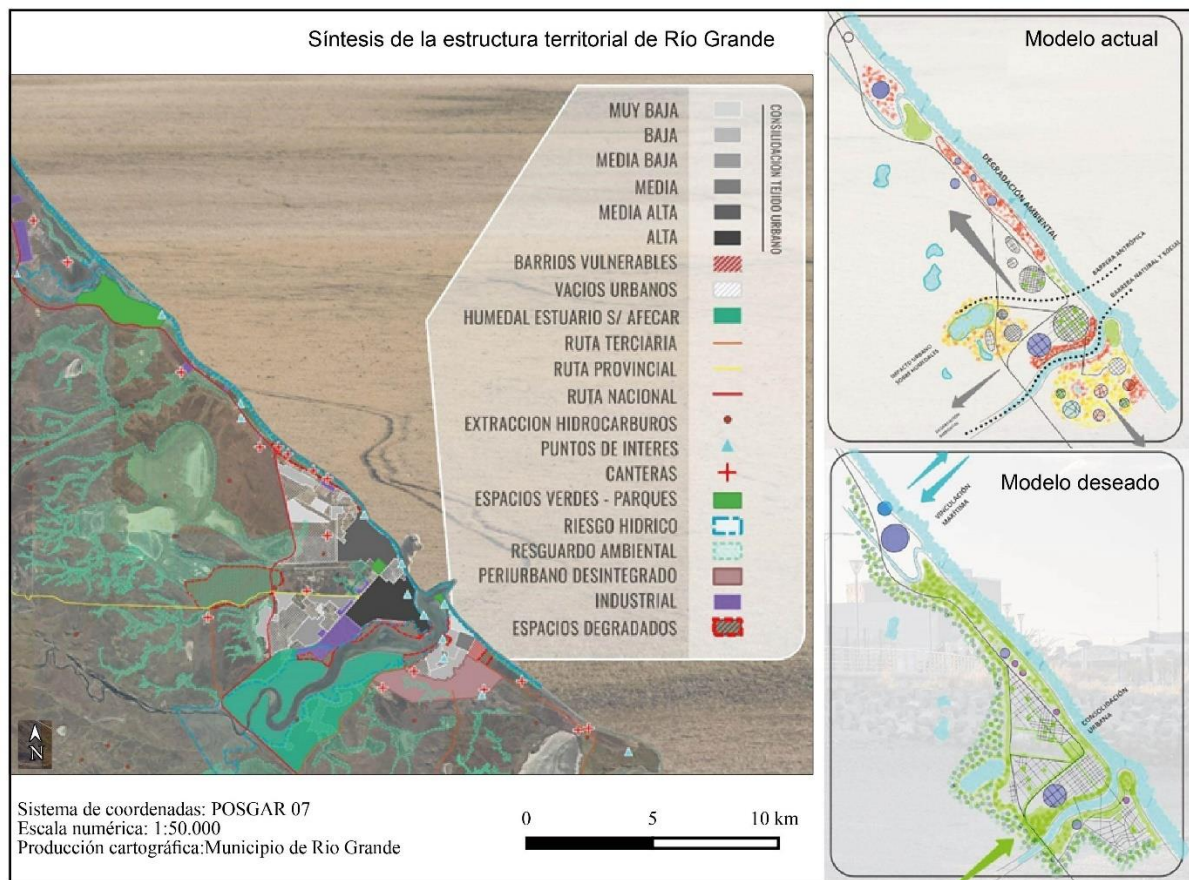
Se realizó un diagnóstico integrado, expresado en una matriz DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades) y en el modelo actual

territorio. Se identificaron los principales ejes problemáticos:

1. Crecimiento urbano disperso y fragmentado, con escasos criterios socio-ambientales que guíen la expansión.
2. Efectos negativos de la urbanización sobre los entornos naturales (costas, humedales).
3. Pérdida de cinturones verdes y de espacios para agricultura intensiva.
4. Alta especulación inmobiliaria producto de la falta de oferta habitacional asequible.
5. Situaciones de alta vulnerabilidad urbana asociadas a la urbanización informal.
6. Incompatibilidad de usos del suelo en el desarrollo de actividades.
7. Ausencia de cohesión social por falta de valores identitarios

La figura 3 ilustra los modelos actual y deseado.

Figura 3: Estructura territorial, modelo actual y deseado de Río Grande.



Fuente: imagen propia elaborada a partir de los modelos actuales y deseados de Río Grande, extraído del Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande, 2024.

## Propuesta

Tomando en cuenta los ejes problemáticos, se definieron directrices estratégicas, vinculadas a distintos Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS: 2; 5; 6; 8; 9; 10; 11; 13; 15; 17):

- 1- Puesta en valor del paisaje natural y antrópico
- 2- Contención y consolidación del crecimiento urbano
- 3- Ordenamiento del espacio periurbano/ de interfase

- 4- Generación de circuitos patrimoniales culturales y naturales
- 5- Generación de espacios adecuados para la producción primaria e industrial

Se plantearon lineamientos estratégicos de acción y programas para su concreción, en cada una de las dimensiones reconocidas, con prioridades definidas en función de criterios de urgencia o de interés político y/o social (Tabla 1).

Tabla 1: Lineamientos estratégicos de acción y programas del PPyOT

DIMENSIÓN	LINIAMIENTOS	PROGRAMAS	PRIORID.
Natural	L1. Restaurar y poner en valor ecosistemas de costas y humedales.	L2.P1. Manejo de áreas de riesgo y resguardo ambiental.	1
	L2. Definir restricciones de uso en áreas de riesgo socio-ambiental.		
	L3. Recuperar y sanear espacios degradados.	L3.P1. Gestión integral de residuos sólidos urbanos.	1
		L3.P2. Recuperación de canteras urbanas.	3
	L4. Poner en valor la geodiversidad local y su relación con la comunidad riograndense.	L4.P1. Reservas naturales urbanas, suburbanas y rurales	1
L4.P2. Inventario de patrimonio natural.		2	
Construido	L5. Consolidar y mejorar la relación entre áreas y bordes urbanos.	L5.P1. Incentivo a la urbanización de lotes baldíos	1
		L5.P2 Mejoramiento de bordes y fachadas urbanas.	3
	L6. Cualificar áreas urbanas (escala barrial) a través del espacio público	L6.P1 Nuevos Parques Urbanos.	2
		L6.P2 Plan sectorial de Infraestructura Verde y Azul.	1
Socio-cultural	L8. Generar una red de lugares de memoria e identidad	L8.P1 Recuperación del patrimonio arquitectónico	3
		L8.P2 Recorridos sustentables	3
	L9. Identificar medidas de restauración y de gestión integral del hábitat en áreas vulnerables	L9.P1 Infraestructura de agua, desagües y caminos	2
		L9.P2 Mejoramiento integral de barrios vulnerables	1
Productivo	L10. Potenciar el desarrollo territorial de la producción agrícola-ganadera, particularmente, de alimentos frescos	L.10.P1 Ordenamiento de espacios productivos	2
		L.10.P2 Zonificación de espacios periurbanos	1
	L12. Impulsar el desarrollo del turismo sostenible	L12.P1 Gen Río Grande- Rutas Turísticas	1
		L12.P2 Deportes de mar, río y estepa	
Gestión	L13. Promover el trabajo coordinado entre áreas de gestión	L13.P1 Coordinación y monitoreo del PPyOT	2
	L7. Generar instrumentos normativos y de gestión para el ordenamiento territorial sostenible	L14.1 Normativa de Paisaje y O.T.	1
		L14.2 Actualización Normativa (OM 2863)	
Planes especiales	L2;L4;L10;L11;L14	PE1. Plan Especial Margen Sur	1
	L1;L4;L5;L11;L12	PE2. Plan Especial Sector Norte	1
	L1;L2;L8;L14;	PE3. Plan Especial Río Grande	1



Fuente: imagen propia elaborada a partir de los Lineamientos Estratégicos del PPyOT, extraído del Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande, 2024.

### Gestión

Esta etapa inició en 2023 con la ejecución de distintos programas y proyectos de Prioridad 1, los cuales se describen brevemente a continuación por Dimensión.

Dimensión natural: se desplegaron acciones de resguardo ambiental y de

integración de los elementos naturales de gran relevancia (humedales) a la vida urbana para la apropiación y el aprovechamiento de sus servicios eco sistémicos (figura 4).

Figura 4: Programa de manejo de áreas de riesgo y resguardo ambiental.

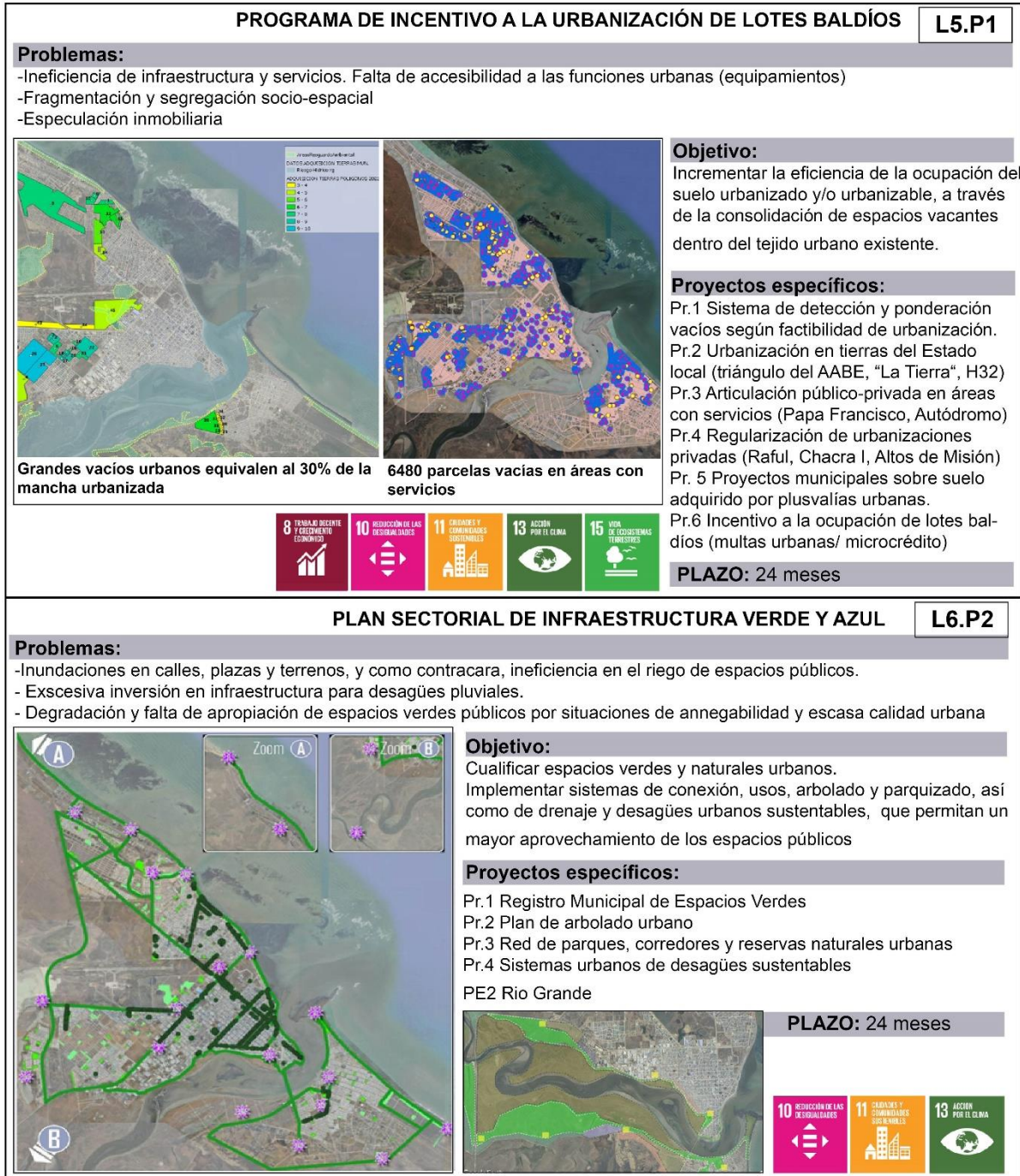


Fuente: imagen propia elaborada a partir del Plano de Riesgo y Resguardo ambiental de la UNTDF, extraído del Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande, 2024.

Dimensión construida: se buscó un uso más sostenible del territorio de características urbanas dentro del ejido, así como promover la cohesión social mediante la consolidación de barrios y la cualificación de espacios públicos. Las

acciones abarcan cuestiones tendientes al mayor aprovechamiento del suelo urbanizado/urbanizable y la jerarquización de espacios verdes públicos mediante soluciones basadas en la naturaleza (figura 5).

Figura 5: Programa de completamiento de “vacíos urbanos” e infraestructura verde y azul.



Fuente: imagen propia elaborada a partir de los Programas desarrollados en el marco del PPOT, extraído del Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande, 2024.

Dimensión cultural: se buscó la preservación y reconocimiento de los elementos de valor cultural, por su carácter histórico o por importancia de uso comunitario.

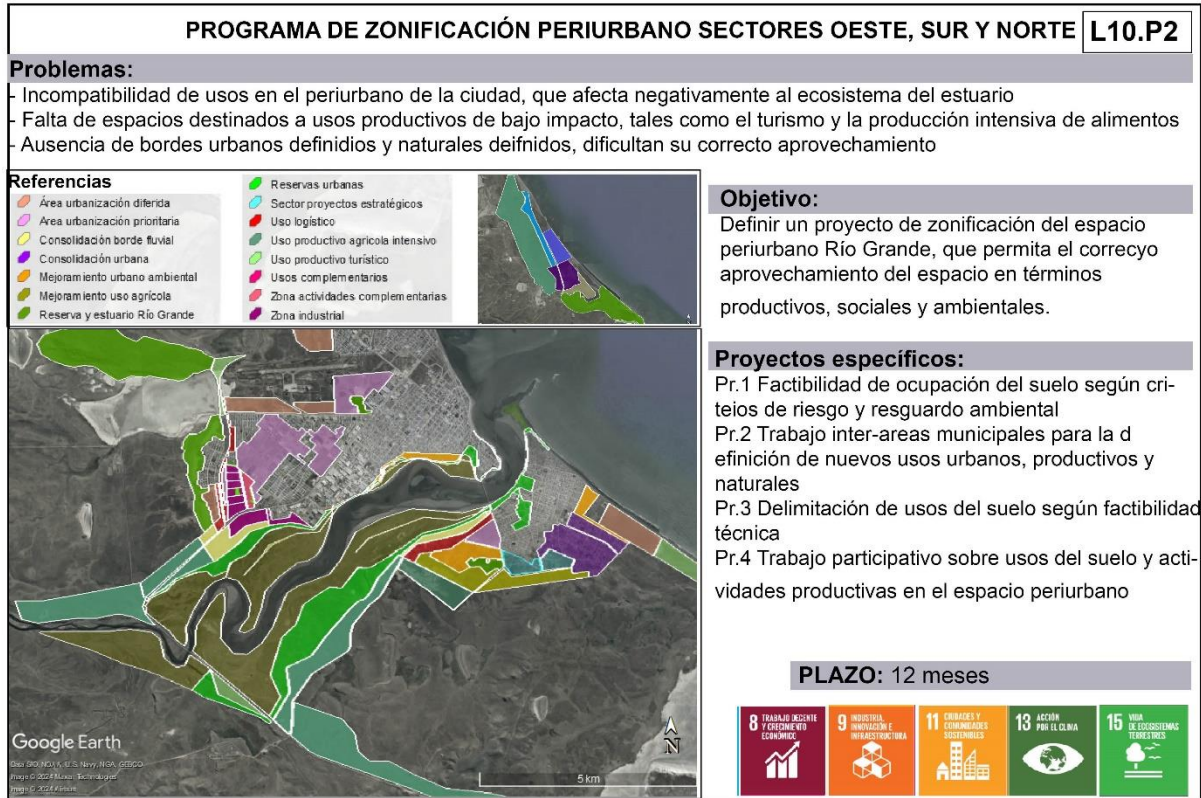
Dimensión productiva: se buscó configurar nuevos espacios de borde urbano-rural-natural, desde su ordenamiento y aprovechamiento productivo, según sus



potencialidades y limitaciones de uso, comenzando con lineamientos para el uso

y la ocupación del espacio periurbano (figura 6).

Figura 6: Zonificación periurbano



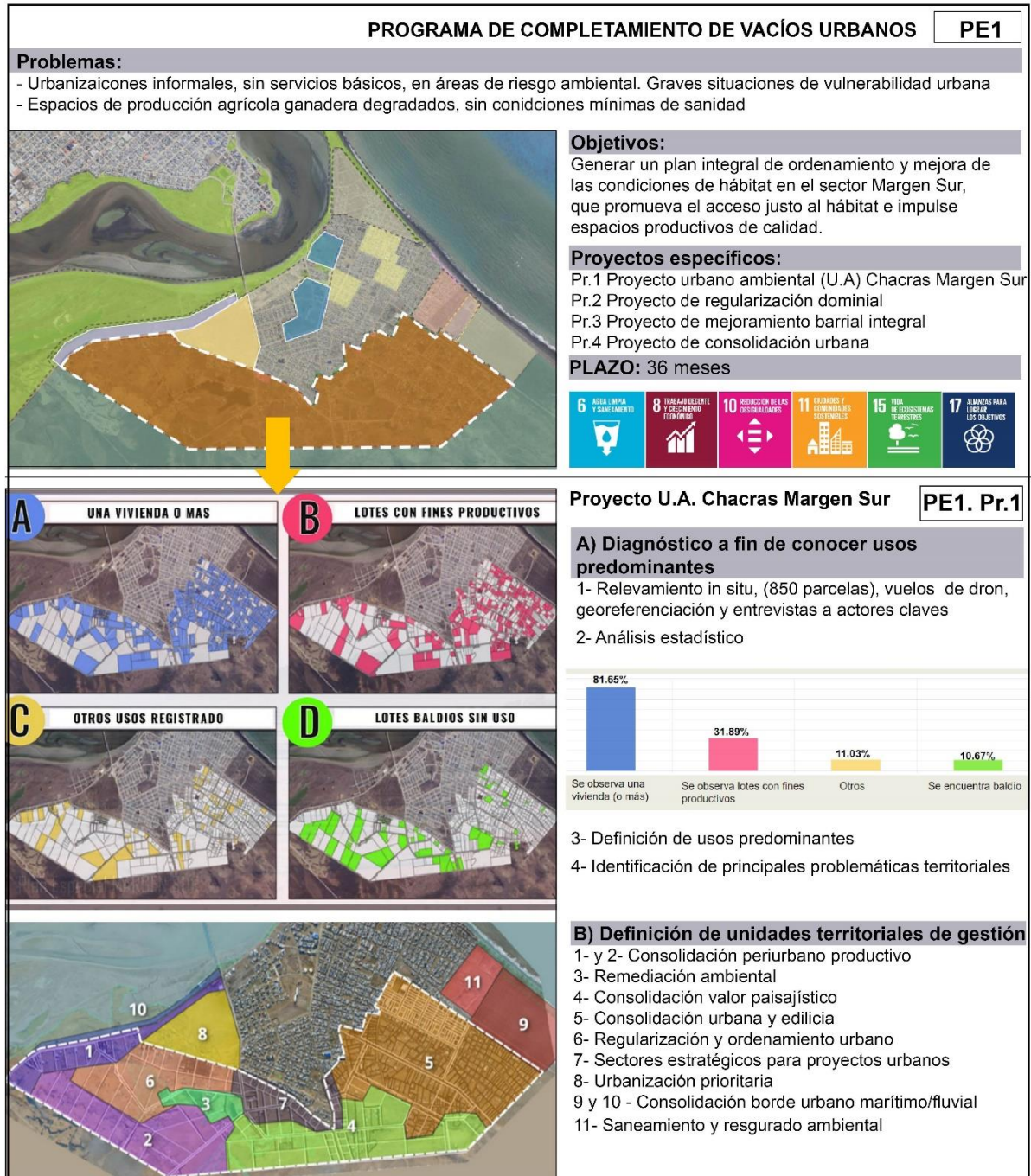
Fuente: imagen propia elaborada a partir de los Programas desarrollados en el marco del PPyOT, extraído del Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande, 2024.

**Dimensión gestión:** se realizaron acciones de capacitación de equipos locales (Curso de Posgrado “Ordenamiento Territorial Ambiental” – UNTDF); se ejecutaron campañas de difusión sobre temas ambientales; se completó información de base territorial (Programa de Infraestructura de Datos Espaciales).

**Planes especiales:** se avanzó sobre el borde Sur de la ciudad, sector que

concentra las mayores transformaciones sociales y ambientales. La figura 7 ilustra el trabajo realizado en el Plan especial Margen Sur, que incluyó un diagnóstico territorial (abarcó más de 800 parcelas), la definición de unidades territoriales de gestión, nuevas zonificaciones y la puesta en marcha de proyectos específicos como la urbanización de barrios informales.

Figura 7: Plan Especial Margen Sur



Fuente: imagen propia elaborada a partir de los Programas desarrollados en el marco del PPyOT, extraído del Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande, 2024.

**Instancias de monitoreo y evaluación**

Si bien el Plan aún se encuentra en etapa de implementación, cabe mencionar el

diseño y actual puesta a prueba del sistema de monitoreo y evaluación, llevado a cabo desde la Comisión Intra-municipal del PPyOT. El monitoreo consiste en el

seguimiento anual de los distintos planes, programas y proyectos que componen el PPyOT, donde en una matriz de análisis, se identifican grados de avance, recursos empleados y presupuesto ejecutado, dificultades y potencialidades de implementación, así como recursos necesarios para su concreción y financiamiento disponible. Para la evaluación se desarrollaron indicadores de impacto, los cuales permitirán identificar de forma bi-anual y tanto cuali como cuantitativamente, la efectividad y aceptación de los distintos instrumentos propuestos.

## Bibliografía

- Gudiño, M. (2015). El ordenamiento territorial como política de Estado. *Perspectiva geográfica*, 20(1), 11-36.
- Fank, L. (2024). *Uneven spatial development at the end of the world: Production of space and urban inequalities in Ushuaia and Río Grande* (Doctoral dissertation, BAUHAUS UNIVERSITÄT, Universidad Nacional de Córdoba).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2022. [https://censo.gob.ar/index.php/datos\\_de\\_finitivos/](https://censo.gob.ar/index.php/datos_de_finitivos/)
- Iturraspe, R., Fank, L., Urciuolo, A., & Lofiego, R. (2021). Efectos del crecimiento urbano sobre humedales costero-continentales del ambiente semiárido de

## Conclusiones

El desarrollo del PPyOT significó un aporte en varios sentidos para la gestión local. Implicó dejar atrás la mirada urbano-centrista y adquirir una mirada multi-escalar y dinámica del territorio, de sus transformaciones, potencialidades y limitaciones. Permitió integrar los diferentes tiempos de Río Grande (pasado, presente y futuro) en la planificación, dando lugar a un instrumento capaz de aunar en un único objetivo, preservación (de la identidad) y desarrollo futuro. Posibilitó la articulación de las distintas dimensiones que hacen a la sostenibilidad en pos de un desarrollo territorial armónico y equilibrado. Todo ello supuso el desafío de trabajar la política pública desde una mirada transversal, inter-sectorial al interior del gobierno local, a la vez que coordinada y consensuada con otros actores.

Tierra del Fuego, Argentina. *Investigaciones Geográficas*. (75), 139-165

Mastrocello, M. (2008). *La economía del fin del mundo: configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego*. De los Cuatro Vientos, Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (2015). Plan Nacional del Paisaje Cultural. [https://oibc.oei.es/uploads/attachments/179/PAISAJES\\_CULTURALES.pdf](https://oibc.oei.es/uploads/attachments/179/PAISAJES_CULTURALES.pdf)

Municipalidad de Río Grande; Fundación YPF. (2021). Plan de Acción del Centenario Río Grande Sostenible.

Municipalidad de Río Grande; Fundación YPF. (2022). Plan Estratégico Río Grande Sostenible.