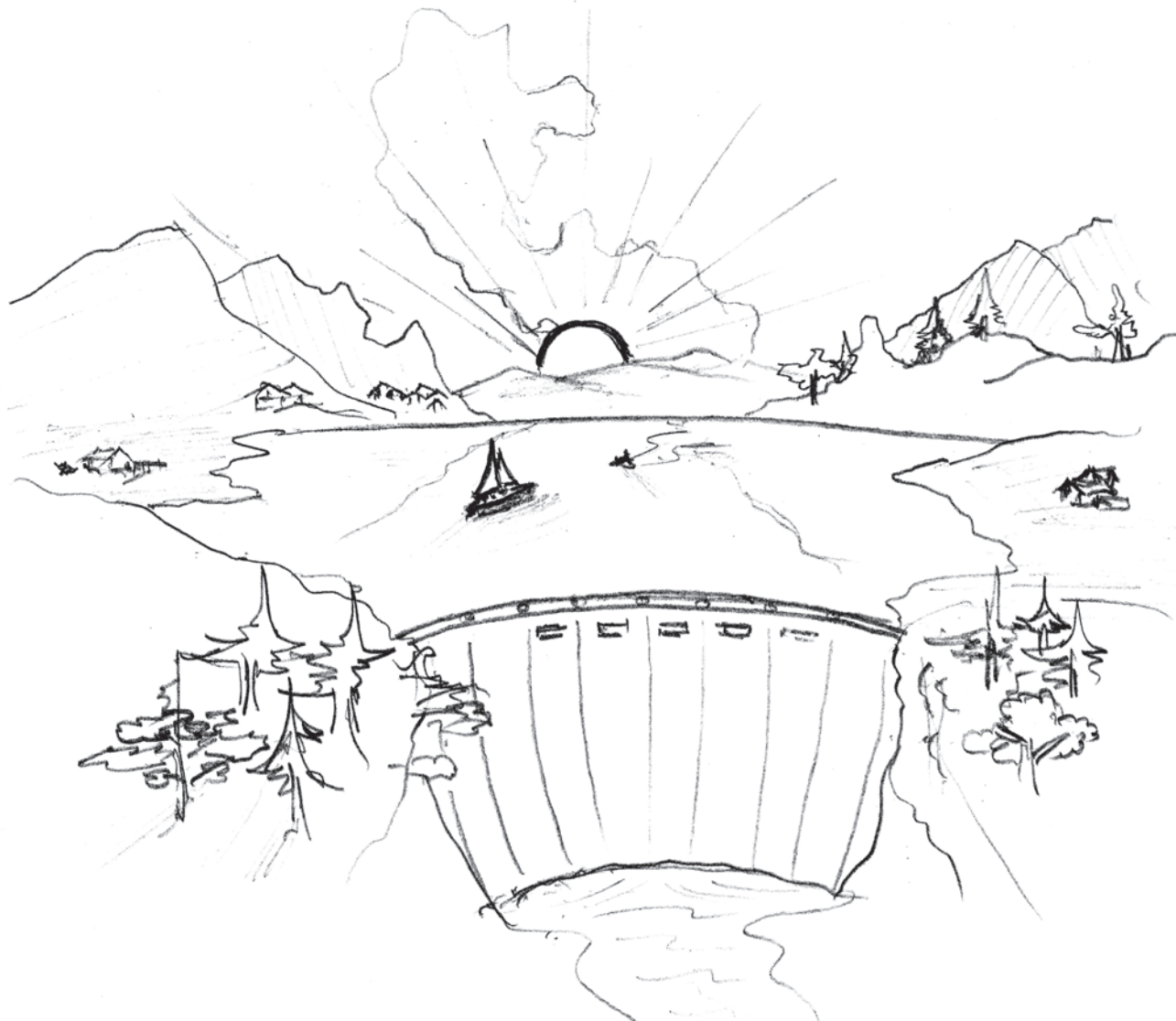


ESTUDIOS REGIONALES



LAS UNIDADES DE PLANIFICACIÓN RURAL: ¿UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO REGIONAL? EL CASO DEL EMBALSE MULTIPROPÓSITO DEL RÍO MAPA*

Rural Planning Units: ¿An alternative for regional development? The Rio Mapa's Multipurpose Damming case

*Carlos Eduardo Rincón González***

* El presente artículo fue presentado como ponencia en el Foro "Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional: Evento Itinerante en la Ecorregión Eje Cafetero", realizado los días 1 y 2 de septiembre de 2011. Se trata de una reflexión a partir de los resultados del convenio realizado entre UCPR-GENSA (2009) que tuvo como objeto "Los Estudios de Prefactibilidad de los aspectos jurídicos, de ordenamiento territorial, simulación financiera, simulación urbanística e inmobiliaria, prediseño de sistemas estructurantes y creación de portafolios de negocio para cada Unidad Territorial del Proyecto del Embalse Multipropósito del Río Mapa", coordinado por integrantes del Grupo Arquitectura UCPR - GAU: Hábitat, Cultura y Región, grupo de investigación adscrito a la Facultad de Arquitectura y Diseño.

** Arquitecto Pontificia Universidad Javeriana, Especialista en Pedagogía y Desarrollo Humano Universidad Católica de Pereira, Magister en Hábitat Universidad Nacional de Colombia. Profesor Asistente de la Universidad Católica de Pereira. Miembro Grupo de Investigación "GAU: Hábitat Cultura y Región" de la Facultad de Arquitectura y Diseño. Contacto: carlos.rincon@ucp.edu.co

SÍNTESIS:

Este texto tiene el propósito de analizar un caso de aplicación del instrumento “Unidades de Planificación Rural (UPR)”, en el marco de la realización del estudio de prefactibilidad para el proyecto de desarrollo regional denominado “Embalse Multipropósito del Río Mapa, en los municipios de Santuario (Risaralda) y Viterbo (Caldas)”. Se procuró identificar los alcances y posibilidades que ofrece dicho instrumento de planificación, así como las limitaciones de que es objeto en términos de ordenamiento territorial y de desarrollo regional. Se encontró que las UPR permitieron viabilizar el Modelo de Ocupación Territorial a nivel jurídico y normativo, pero no a nivel financiero; en consecuencia, las UPR no son una alternativa sino una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo regional.

DESCRIPTORES:

Unidad de Planificación Rural, Plan de Ordenamiento Territorial, gestión del suelo.

ABSTRACT

This text is intended to analyze an application case of the Rural Planning Units (RPU) instrument, in the context of the prefeasibility study completion for the regional development project: The Rio Mapa's Multipurpose Damming in the municipalities of Santuario (Risaralda) and Viterbo (Caldas). Efforts were made to identify the scope and potential of this planning tool, and the limitations placed in terms of territorial planning and regional development. It was found that the UPR allowed making viable the Territorial Occupation Model on a legal and regulatory level, but not financially; consequently the UPR is not an alternative but a necessary condition, not sufficient enough for regional development.

DESCRIPTORS:

Rural Planning Units, regional and territorial plan, land use management.

LAS UNIDADES DE PLANIFICACIÓN RURAL: ¿UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO REGIONAL? EL CASO DEL EMBALSE MULTIPROPÓSITO DEL RÍO MAPA

Para citar este artículo: Rincón González, Carlos Eduardo (2012). "Las unidades de planificación rural: ¿una alternativa para el desarrollo regional? el caso del embalse multipropósito del río Mapa". En: Revista Académica e Institucional, Páginas de la UCP N.º 91 (Enero-Junio, 2012); p. 115 - 125

Primera versión recibida: 6 de noviembre de 2012. Versión final aprobada el 19 de diciembre de 2012

Es innegable que la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial marcó un hito en la historia del Planeamiento Urbano en Colombia, pues permitió superar la planificación sectorial tradicional, al integrar en un mismo marco normativo los principios, las políticas y los instrumentos para la ordenación del territorio municipal desde una perspectiva sistémica. Sin embargo, el marco teórico que le dio soporte, contenido en el texto "Ciudades y ciudadanía: La política urbana de Salto Social" (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995), si bien ofrece grandes oportunidades para el ordenamiento y desarrollo de los suelos urbanos y de expansión urbana, deja descuidado el ordenamiento y el desarrollo del suelo rural. El sesgo urbanista del que adolecen la Ley 388 y sus primeros decretos reglamentarios, generó en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) un desbalance que terminó afectando el desarrollo regional. A continuación se destacan dos falencias mayores en la Ley a este respecto.

En primer término, la Ley 388 contiene un limitado registro de alusiones al suelo rural dado, principalmente, en los artículos asociados a la clasificación del suelo municipal (Art.14, Art.16 y Art.17) y en la definición de los contenidos del componente rural (Arts. 11 y 14). Esto se convirtió en una suerte de limbo normativo para los entes municipales a la hora de ordenar el suelo rural, puesto que no contaban con instrumentos de planificación, gestión y financieros aplicables a dicho territorio. Esta deuda con el ordenamiento y el desarrollo rural

comenzó a saldarse sólo 10 años más tarde, con la expedición del Decreto 3600 de 2007, "Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones". El decreto contiene elementos singulares de mucha utilidad para el ordenamiento y la planificación del suelo rural, como son:

- La introducción de las Unidades de Planificación Rural (UPR).
- La definición de categorías de desarrollo restringido para el suelo rural en suelos suburbanos, centros poblados rurales, vivienda campestre y equipamientos.
- La propuesta de normas de tratamientos, aprovechamientos y usos.
- La definición de normativa para corredores viales suburbanos.

En segundo término, es destacable en la Ley 388 la ausencia de normativa para la identificación y formulación de macroproyectos de infraestructura que pudiesen estar localizados en el suelo rural, puesto que sólo se reconocen los macroproyectos urbanos (Art.114), cuando para un desarrollo integral del territorio municipal, los macroproyectos pueden -y deben- estar localizados en todas las categorías de suelo (urbano, de expansión urbana o rural). Esta omisión, aún presente en el Ordenamiento

Territorial (OT), tiene dos efectos negativos: por una parte, refuerza una concepción del territorio que perpetúa la vieja y equivocada idea de que el suelo rural –campo– existe solo para el servicio del suelo urbano –ciudad–, lo cual conlleva una condición de inequidad para los habitantes del campo, quienes se ven relegados a una ciudadanía de segunda clase; por otra parte, dificulta la formulación e implementación de macroproyectos de infraestructura que se consideren estratégicos para el desarrollo regional.

Considerando la imposibilidad de lograr un desarrollo regional cuando se desconocen las dinámicas y oportunidades que ofrece el suelo rural, y habiendo destacado la pertinencia del Decreto 3600 de 2007, cabe preguntarse si las Unidades de Planificación Rural (UPR) son una alternativa para el desarrollo regional.

Para aproximarse a una respuesta, se registra a continuación la experiencia de planificación rural del proyecto de Embalse Multipropósito del río Mapa, en los municipios de Santuario (Risaralda) y Viterbo (Caldas), en la cual el autor de este texto participó como Director del Proyecto.

El caso del Embalse Multipropósito del río Mapa

En el año de 1995, la Corporación Autónoma Regional del Risaralda (CARDER), en el marco de un convenio de cooperación denominado CARDER-CANADÁ, realizó un estudio para la Planificación Territorial de los ríos Risaralda y Consota, uno de cuyos resultados fue la identificación de cuatro posibles embalses, a saber: Puente Umbría, La Virgen, San Eugenio y Río Mapa. Luego de varias iniciativas para caracterizar y formular el proyecto de embalse sobre el Río Mapa, se suscribió en septiembre

de 2008 entre los gobernadores de los departamentos de Risaralda y Caldas un primer acuerdo para desarrollar de forma conjunta los estudios técnicos que pudiesen determinar la viabilidad del proyecto como embalse multipropósito, buscando impulsar múltiples funciones y usos que pudiesen operar de manera armónica, complementaria y sinérgica: la generación de energía eléctrica, el suministro de agua potable, el suministro de agua para riego y la generación de desarrollo turístico e inmobiliario planificado en el entorno inmediato del embalse.

La empresa GENSA–Gestión Energética S.A. ESP asumió la Gerencia General del proyecto. Asimismo, la empresa IEH GRUCON S.A. realizó el “Estudio de prefactibilidad técnico, ambiental y económico del proyecto del embalse multipropósito del Río Mapa” (IEH GRUCON S.A., 2009), el cual incluyó en su alcance: consideraciones ambientales, estudio geológico, estudios de riesgo sísmico, hidrológico y geotécnico, prediseño y presupuesto de construcción de la presa y obras complementarias, estudio económico de generación de energía y otros usos potenciales rentables para el embalse; incluyó además, un estudio de alternativas de diseño y presupuesto de la vía nacional afectada por la inundación. Simultáneamente, la Universidad Católica Popular del Risaralda (UCPR), actualmente Universidad Católica de Pereira (UCP), realizó

Los Estudios de Prefactibilidad de los aspectos jurídicos, de ordenamiento territorial, simulación financiera, simulación urbanística e inmobiliaria, prediseño de sistemas estructurantes y creación de portafolios de negocio para cada Unidad Territorial del Proyecto del Embalse Multipropósito del Río Mapa. (UCPR-GENSA, 2009)

Se dieron dos alcances: el primero, de diagnóstico, vinculado al reconocimiento y caracterización del territorio en sus dimensiones y atributos o sistemas estructurantes; y el segundo, de formulación, apuntando a una estrategia territorial que permitiese reconocer la viabilidad del proyecto y los posibles desarrollos a la luz del marco legal general para el OT. En consecuencia, se trató de la formulación de un proyecto de desarrollo regional enmarcado en el OT.

Así las cosas, el ejercicio de planificación se inició con unas fuertes condicionantes: el interés del sector público en la realización del mismo, la inclusión de territorios de dos municipios y dos departamentos en el área de planificación, la delimitación previa de una zona de inundación (embalse) y la propuesta de relocalización de la vía nacional, dadas por los estudios de ingeniería, y la necesidad de un proceso de reasentamiento para la población, cuyas viviendas quedarían inundadas.

Metodología

En la fase de diagnóstico (figura 1) se definió un área de estudio y se delimitó un área de planificación. De acuerdo con la naturaleza de cada componente, bien fuese dimensión o sistema estructurante, se recurrió a tres tipos de procesos de recolección y análisis de información: 1) la sistematización y procesamiento de información secundaria, 2) el diseño de instrumentos de recolección primaria y trabajo de campo, y 3) un trabajo de foto-interpretación. Esto permitió un trabajo de inventario, valoración y análisis por atributos (sistemas estructurantes) y dimensiones y, además la generación de la cartografía politemática propia del análisis del componente ambiental, dando como resultado una síntesis diagnóstica en matrices de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA) así como unas primeras recomendaciones a ser tenidas en cuenta en las revisiones de los POT de Santuario y Viterbo.

Figura 1. Fase de diagnóstico (UCPR - GENSA, 2009)



La fase de formulación (Figura 2) parte de la síntesis DOFA, para formular unas estrategias que, aunadas al análisis proyectual y considerando el mapa de aptitud del suelo para usos urbanísticos, permitiesen el planteamiento de la estrategia territorial y un

modelo de ocupación del suelo que constituirían la base para la simulación urbanística y financiera, y para la realización de los prediseños de los sistemas estructurantes. Estos son insumos necesarios para generar los productos o resultados finales del estudio.

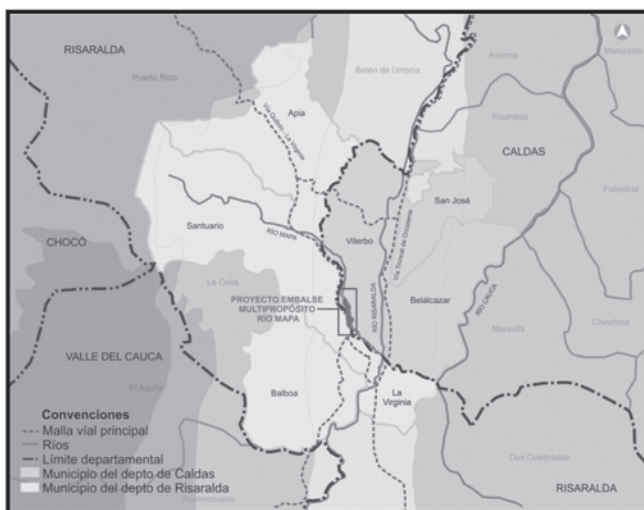
Figura 2. Fase de formulación (UCPR-GENSA, 2009)



Resultados del diagnóstico

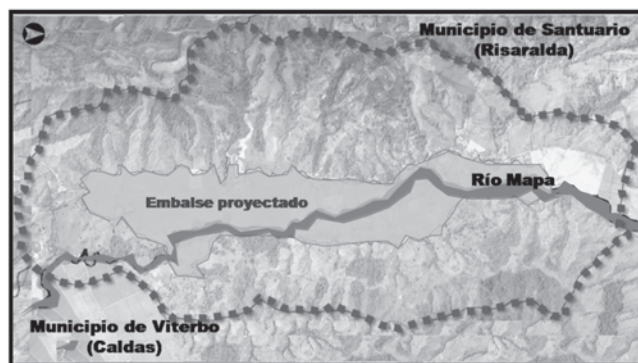
Desde la perspectiva del desarrollo regional y en correspondencia con los impactos de mayor escala que el proyecto mismo podría generar, se definió un área de estudio (Figura 3) en la que se incluyeron los municipios de San José y Belalcázar (Caldas), así como Apía, Balboa y La Virginia (Risaralda), pues todos ellos están ligados al proyecto y entre sí, ya sea por la Troncal de Occidente o por la vía que conduce al Pacífico (departamento de Chocó).

Figura 3. Área de estudio (UCPR-GENSA, 2009)



Adicionalmente, para el territorio en relación inmediata y directa con el embalse proyectado se delimitó un área de planificación (Figura 4) que incluye parte del suelo rural de los municipios de Viterbo (Caldas) y Santuario (Risaralda); en el primero corresponde a las veredas Playa Rica y Risaralda, y en el segundo corresponde a las veredas Corinto y Playa Rica. En el diagnóstico se delimitó un polígono preliminar que fue ajustado en la formulación, en consonancia con propuestas asociadas a la infraestructura vial, para definir una extensión de 1.421,90 hectáreas.

Figura 4. Área de Planificación (UCPR-GENSA, 2009)



Entre las fortalezas encontradas se destaca la localización estratégica del área de planificación, la belleza escénica del paisaje y la riqueza

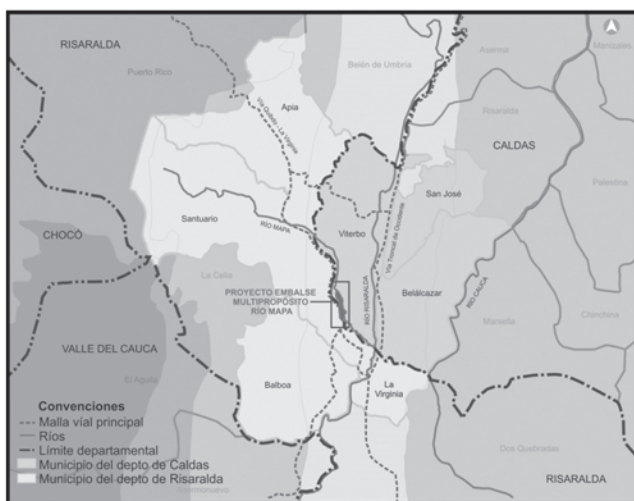
ambiental dada por la presencia de elementos naturales, tales como los suelos de protección conformados por las áreas naturales protegidas, las coberturas vegetales, los relictos de bosques y guadua, y las áreas forestales protectoras de corrientes hídricas, espacializados en el plano de síntesis ambiental (Figura 5).

**Figura 5. Síntesis ambiental
(UCPR -GENSA, 2009)**



Entre las oportunidades identificadas, asumidas como determinantes de ordenamiento territorial (Figura 6), se destacan los referentes ambientales, paisajísticos y culturales del área de estudio, los corredores de movilidad y servicios regionales y nacionales, y el proyecto de embalse mismo como proyecto detonante.

**Figura 6. Determinantes de Ordenamiento
Territorial (UCP-GENSA, 2009)**



Resultados de la formulación

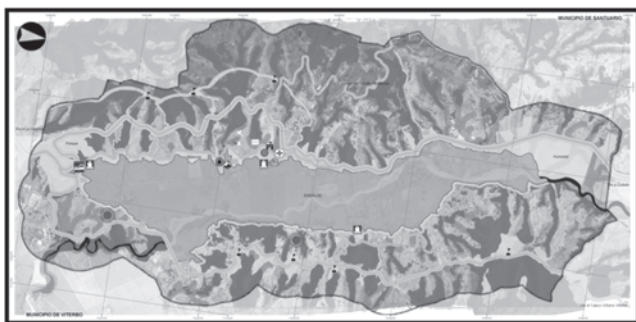
La estrategia territorial general planteó la concepción de un modelo de ocupación del territorio que parte de la oferta de recursos naturales, culturales y de paisaje que ofrece el área de planificación, utilizando para ello los instrumentos de planificación, gestión y financiación que ofrece la legislación colombiana, en aras de potenciar el aprovechamiento turístico e inmobiliario y partiendo de los principios de sustentabilidad ambiental, inclusión social y rentabilidad económica. Las estrategias territoriales específicas formuladas fueron 11 (UCPR-GENSA, 2009): las del primer grupo (1-5) se evidencian en el sistema de espacio público y equipamientos colectivos (Figura 7); las del segundo grupo (6-8), en el sistema vial (Figura 8); y las del tercer grupo (9-11), en el Modelo de Ocupación Territorial (MOT) (Figura 9).

- 1) Propuesta del Embalse Multipropósito del Río Mapa como proyecto detonante que viabilice la explotación del atractivo turístico para la demanda nacional e internacional y que dinamice el desarrollo inmobiliario, en consecuencia con el creciente reconocimiento de la región cafetera como destino turístico.
- 2) Distribución espacial de proyectos estratégicos de desarrollo turístico a lado y lado del embalse y que sean consecuentes con las condiciones diferenciadas de la geografía, para integrarlos a la diferentes unidades territoriales en la búsqueda de un balance territorial.
- 3) Concepción de un sistema de espacios públicos que privilegie la protección, el acceso, el uso y la apropiación de lugares de alto valor paisajístico y potencial

aprovechamiento recreativo, en las unidades de paisaje correspondientes a los lomos de Viterbo y Santuario y el pie de monte en Santuario y el valle aluvial inundable en ambos municipios.

- 4) Generación de hitos en el territorio a partir de la determinación de nodos para intensificar el uso y valor del suelo, como son el Intercambiador de Movilidades y los dos embarcaderos.
- 5) Propuesta de un Parque Recreativo Regional en el sector de Villa Carmen del municipio de Santuario, que atienda la demanda del turismo social de fin de semana y temporadas vacacionales.

Figura 7. Sistema de espacio público y equipamientos colectivos (UCPR-GENSA, 2009)



- 6) Conformación de un corredor suburbano a partir del nuevo trazado de la vía nacional a media ladera del territorio de Santuario para propiciar un mayor aprovechamiento y diversidad de usos.
- 7) Mejoramiento de la conexión entre los centros poblados y consolidación de un corredor suburbano que permita mayor aprovechamiento del suelo, con base en el pre-diseño de una vía intermunicipal entre el municipio de Santuario y la cabecera municipal de Viterbo.

- 8) Habilitación normativa de suelo suburbano para la localización de proyectos inmobiliarios de vivienda campestre en las zonas de aptitud moderada de las laderas de colina en Viterbo (sector oriental de la vía intermunicipal propuesta) y laderas de montaña en Santuario (sector sur occidental del embalse), para optimizar el aprovechamiento, uso y precio del suelo en el territorio y dinamizar el sistema turístico, preservando los valores ambientales y paisajísticos.

Figura 8. Sistema vial (UCPR-GENSA, 2009)

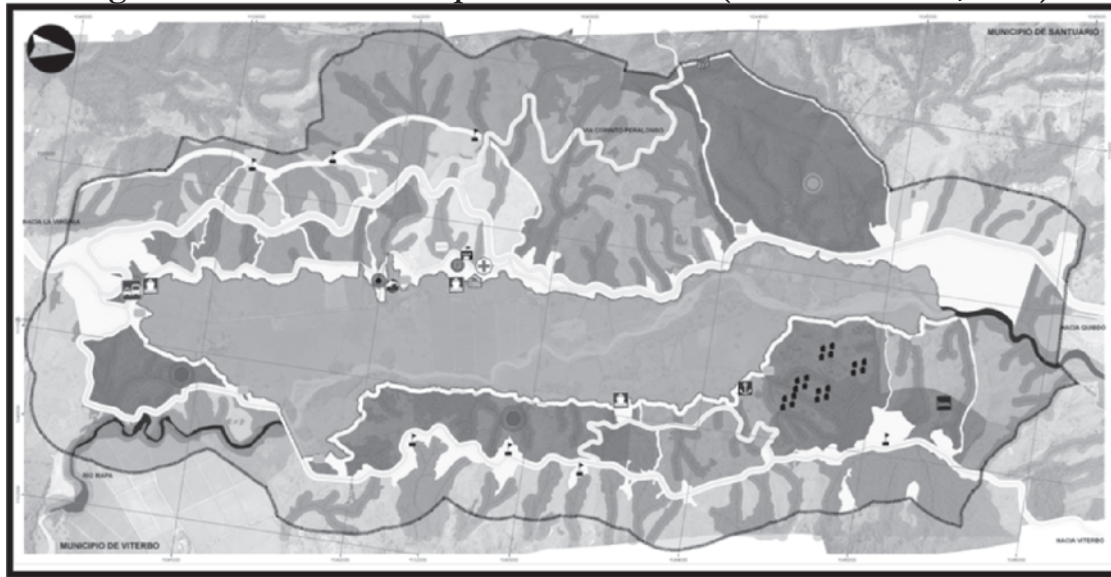


- 9) Prediseño de un patrón de ocupación territorial mediante clusters o racimos ordenados por corredores viales, en virtud de la conformación geomorfológica discontinua del suelo en las unidades de paisaje de laderas de colina en Viterbo y laderas de montaña en Santuario, que permitan aprovechar los suelos de aptitud alta y media sin desmedro de los valores paisajísticos y ambientales.
- 10) Propuesta de reasentamiento para la población afectada de Corinto y Playa Rica en un centro poblado rural localizado en el nodo en el que se encuentran la vía nacional o de primer orden (La Virginia-Quibdó) con la vía interveredal o de tercer orden (Corinto-Peralonso), el cual contará con las condiciones adecuadas de dotación de infraestructura, espacio público y

equipamientos colectivos y con una propuesta de tipología de viviendas productivas.

11) Generación de mecanismos de protección, gestión y ordenamiento del ambiente y del paisaje para garantizar la sustentabilidad económica y ambiental del territorio.

Figura 9. Modelo De Ocupación Territorial (UCPR-GENSA, 2009)



Dadas las condiciones ambientales y las oportunidades de mejoramiento de la infraestructura del área de planificación, se planteó la siguiente relación de clasificación del suelo (Figura 10), seguida de una propuesta de tratamientos (Figura 11) y usos de suelo propuestos (Figura 12), basados en el modelo de ocupación y fundamentados en las categorías determinadas para el ordenamiento del suelo rural en el Decreto 3600 de 2007 (Art.5). (Tabla 1)

Figura 10. Clasificación del suelo (UCPR-GENSA, 2009)

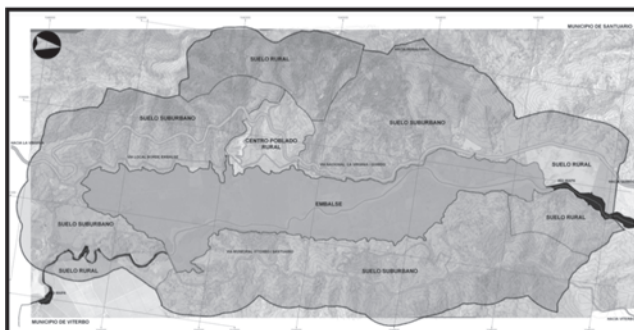


Figura 11. Tratamientos (UCPR-GENSA, 2009)

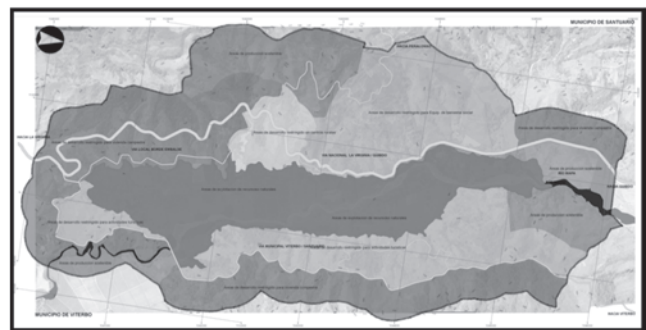


Figura 12. Usos del suelo (UCPR-GENSA, 2009)

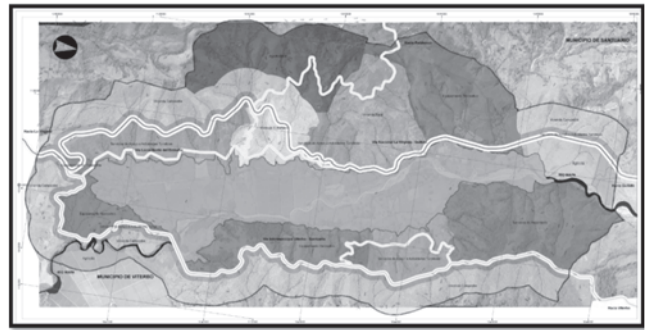


TABLA 1. RELACIÓN DE CLASIFICACIÓN DEL SUELO, TRATAMIENTOS Y USOS PROPUESTOS (UCPR, GENSA, 2009)

CLASIFICACIÓN DEL SUELO	TRATAMIENTO	USOS PROPUESTOS
RURAL	De producción sostenible	Agrícola, agroforestal y forestal, de acuerdo con la vocación del suelo
	De explotación de recursos naturales	Infraestructura para la generación de energía
SUELO SUBURBANO	De desarrollo restringido en centros poblados rurales	Vivienda sub-urbana
	De desarrollo restringido en suelo suburbano	Vivienda campestre
	De desarrollo restringido para actividades turísticas	Servicios de alojamiento y apoyo a las actividades turísticas
	De desarrollo restringido para equipamientos de bienestar social	Equipamiento
PROTECCIÓN	De conservación y protección ambiental	Las definidas por la respectiva Corporación Autónoma Regional

Finalmente, para garantizar una operación integral de las dos Unidades de Planificación Rural (Figura 13) en el territorio, se planteó la aplicación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación expuestos en la Tabla 2.

Figura 13. Unidades de Planificación Rural (UCPR-GENSA, 2009)

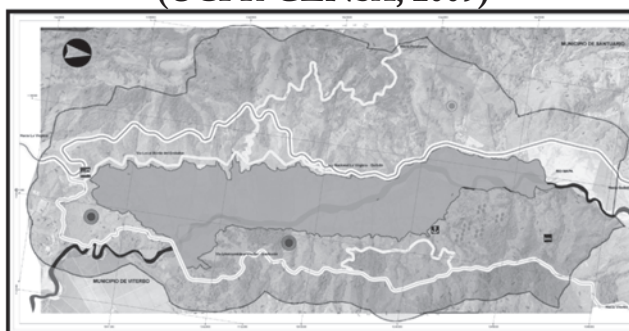


Tabla 2. Instrumentos de planificación, gestión y financiación aplicables (UCPR-GENSA, 2009)

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	
	Revisión EOT Santuario y Viterbo
	Formulación Unidades de Planificación Rural (UCPR)
	Plan de Ordenamiento de la Subcuenca del río Mapa
INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO	
SOBRE EL DERECHO DE LA PROPIEDAD	Enajenación voluntaria
	Declaratoria de utilidad pública o interés social
	Expropiación por vía administrativa
	Declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Prioritario
SOBRE LA ESTRUCTURA DEL SUELO	Integración inmobiliaria
	Reajuste de tierras
	Cooperación entre partícipes
PARA EL REPARTO DE CARGAS Y BENEFICIOS	Aprovechamientos
	Compensaciones
	Transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo
INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN	
	Impuesto predial cerrado
	Valorización por beneficio local, zonal o general
	Participación en plusvalía

Conclusiones

- El hecho de haber podido realizar, en el marco de las Unidades de Planificación Rural (UPR), una propuesta normativa integral que viabilizara el Modelo de Ocupación Territorial concebido para el entorno inmediato del proyecto de embalse, evidencia que el Decreto 3600 de 2007 contempla categorías de tratamientos y usos para los suelos rural y suburbano (Tabla 1) consecuentes tanto con la naturaleza de los proyectos estratégicos de iniciativa pública como con la condición de los mercados turístico e inmobiliario, lo cual implica un salto cualitativo en términos normativos para el ordenamiento rural y el desarrollo regional.
- Las Unidades de Planificación Rural (UPR), como instrumentos de planificación enmarcados en la Ley 388 de 1997, permiten incorporar el análisis territorial (diagnóstico) por dimensiones y atributos (sistemas estructurantes) y desarrollar las estrategias territoriales específicas formuladas, lo cual le confiere viabilidad jurídica al proyecto desde la perspectiva del Ordenamiento Territorial (OT).
- En el reparto de cargas y beneficios se evidenció que los instrumentos de gestión del suelo y de financiación considerados (Tabla 2) permiten asumir razonablemente las cargas locales asociadas al proyecto; sin embargo, son insuficientes para apalancar los altos costos que demandan algunos componentes de la infraestructura, tales como la construcción de la presa y la relocalización de la vía nacional.
- El estudio permitió constatar la viabilidad técnica, ambiental, social, económica y jurídica del proyecto; sin embargo la viabilidad financiera del mismo quedó

supeditada a la gestión de recursos del orden nacional e internacional, para financiar las cargas de infraestructura propias de un macroproyecto del orden regional de esta naturaleza.

- En síntesis, las Unidades de Planificación Rural (UPR), en tanto instrumentos, no son una alternativa sino una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo regional.

Referencias

- Carder-Canadá (1995). *Proyecto Planificación Territorial de los ríos Risaralda y Consota. Caracterización hídrica superficial. Grupo Hídrico*. Pereira.
- Colombia (1997). *Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial*. Bogotá: Diario Oficial 43.091.
- Colombia (2007). *Decreto 3600 de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial 46.757.
- Ministerio de Desarrollo Económico (1995). *Ciudades y ciudadanía: La política urbana de Salto Social*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, 356 p.
- UCP-GENSA (2009). *Estudios de Prefactibilidad de los aspectos jurídicos, de ordenamiento territorial, simulación financiera, simulación urbanística e inmobiliaria, prediseño de sistemas estructurantes y creación de portafolios de negocio para cada Unidad Territorial del Proyecto del Embalse Multipropósito del Río Mapa*. Pereira: Grupo Arquitectura UCPR: Hábitat, Cultura y Región.