

# VALORIZACIÓN DE LA IDENTIDAD TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA

DAVID SOTO URIBE\*  
JENNYFFER VARGAS\*\*

## INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización, las nuevas exigencias de los mercados internacionales, la redefinición del rol del Estado y la agudización de los desequilibrios socioeconómicos entre regiones, entre otros fenómenos, imponen a los territorios el reto de definir y gestionar una senda propia para un desarrollo integral e incluyente. En el nuevo orden mundial, el desarrollo territorial debe ocupar un lugar fundamental en las políticas de los estados.

Este trabajo aborda el tema del desarrollo territorial en América Latina y en los países de la Comunidad Andina, desde un

punto de vista general, y analiza algunas experiencias de desarrollo territorial a partir de productos y servicios con identidad cultural en Colombia.

La primera parte del documento contextualiza la experiencia latinoamericana y describe las principales características de los modelos de desarrollo e integración regional de las últimas décadas. En segundo lugar, analiza la orientación de las políticas públicas que se han puesto en marcha para la valorización de la identidad territorial como base del desarrollo en los países de la Comunidad Andina y examina algunas experiencias significativas. Finalmente, se aproximan aquí experiencias de valoración

---

\* Decano (e) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

\*\* Profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

de la identidad territorial como base para el desarrollo en Colombia. Se identifica el marco normativo e institucional que cobija el desarrollo territorial, a partir de la valoración de los productos y servicios con identidad cultural: las normas rectoras en materia de descentralización, desarrollo territorial, agricultura, turismo, cultura, comercio y propiedad intelectual, y algunos instrumentos de planeación y gestión de las políticas públicas.

De igual manera, el documento presenta algunas experiencias relacionadas con el desarrollo territorial, desde la vertiente de la identidad cultural. El análisis se orienta en dos direcciones: de una parte, se ponen en evidencia casos de estudio en donde el desarrollo territorial se promueve a partir de productos con identidad; y, de otra, se estudian aquellas iniciativas en las cuales son los servicios los que crean dinámicas de desarrollo territorial. En ambos casos se identifican los principales actores e instituciones involucradas, las condiciones que rodean el surgimiento de las iniciativas, y las características más sobresalientes de las estrategias y mecanismos implementados.

De esta manera, el trabajo pretende responder a interrogantes de base para el desarrollo del tema en América Latina, a saber: ¿cómo influyen los modelos económicos en América Latina sobre el desarrollo y, particularmente, sobre el desarrollo territorial? ¿existen políticas regionales

que sirvan de sustento al desarrollo territorial en los países andinos? ¿por qué surge un determinado desarrollo territorial rural con identidad cultural? ¿qué papel han jugado las políticas públicas en el nacimiento y desarrollo de estas experiencias y particularmente en Colombia?

### **1. VALORIZACIÓN DE LA IDENTIDAD TERRITORIAL EN ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA<sup>1</sup>**

Para interpretar el desarrollo, a partir de la identidad territorial en los países de la Comunidad Andina, es preciso comprender el entorno particular y el tiempo en el cual estas experiencias se han dado para entender que su origen y su evolución son el resultado de múltiples causas, propias de las realidades concretas de la región.

Durante la segunda mitad del siglo XX, América Latina se debatió entre el proteccionismo y el libre mercado. Entre 1950 y la década de los 70, y siguiendo las pautas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los gobiernos consideraron que la intervención del Estado en la economía era la clave del desarrollo. No obstante, las restricciones económicas externas, la disminución de los precios de los productos básicos a nivel internacional y, por consiguiente, el deterioro de los términos de intercambio

<sup>1</sup> Ver Anexo 1. Comunidad Andina de Naciones (CAN).

entre países, fueron, entre otras, causa de menoscabo de las condiciones económicas y sociales de la región.

En este contexto, el modelo proteccionista que en otras latitudes fue clave del desarrollo (Inglaterra durante el siglo XIX y el sudeste asiático en la segunda mitad del siglo XX), en América Latina formó una base industrial, pero se vio acompañado de elevados índices de inflación, baja productividad y exceso en la regulación estatal. Lo cual condujo a buscar el crecimiento mediante la apertura de los mercados internos y la dinamización del comercio intrarregional, desde comienzos de los años 80.

Los países de la región liberalizaron, desregularizaron y flexibilizaron sus economías con los resultados que hoy constatamos: mayor acumulación de la riqueza, exclusión, ruptura del principio de solidaridad; en suma, mayor desigualdad entre ciudadanos, regiones y territorios. Esta tendencia se reflejó también en los procesos de integración, los cuales “sólo empezaron a despuntar a mediados del siglo XX sin que hayan tenido un comportamiento uniforme por las crisis y fluctuaciones que se han presentado en ese tiempo” (Vela, 2003-2004: 295).

Respecto al proceso de integración andina, es claro que éste se concibió como un mecanismo de desarrollo, cuyos titulares y beneficiarios serían los estados y sus ciudadanos, sin distinciones regionales o culturales. Así, en el Acta de Cartagena firmada en 1969 (Acto Constitutivo del Pacto Andino) se trazaron los objetivos de promo-

ver el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar el crecimiento mediante la integración económica, y facilitar el proceso de integración promovido por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Sin embargo, y aunque hubo avances institucionales con la creación del Parlamento Andino, la Corte Andina de Justicia, el Fondo Andino de Reservas, y otros escenarios sectoriales como los Consejos Consultivos para empresarios y trabajadores, el Convenio Hipólito Unanue, el Convenio Simón Rodríguez y el Convenio Andrés Bello -inspirados fundamentalmente en el modelo europeo- en la década de los 80 el proceso de integración se estancó. Con el Protocolo Modificador de Quito de 1987 se flexibilizó la integración, y en la reunión presidencial de Puerto Ayora-Galápagos (Ecuador), en 1989, la perspectiva de crear un mercado común perdió importancia con el replanteamiento de los objetivos de la integración andina.

Para superar la crisis económica se adoptó un modelo abierto de integración, se centraron las acciones en la liberalización del comercio y se establecieron como fines estratégicos: a) consolidar el espacio económico andino; b) mejorar la articulación del Grupo Andino en el contexto internacional; y c) reforzar su contribución a la unidad latinoamericana, dejando de lado la agenda del desarrollo (Vieira, 1999).

Este cambio de objetivos reorientó el sentido de la integración subregional. Los

mecanismos establecidos en favor del crecimiento y del desarrollo económico para la consolidación de un mercado común, cedieron el paso a formas que buscaban el fortalecimiento de los estados para actuar en un contexto de globalización y apertura (Gutiérrez, 1999: 39).

En el Protocolo de Trujillo de 1996, que modifica el Acta de Cartagena y crea la Comunidad Andina, se plasma esta nueva visión. La integración se plantea alrededor de un programa de liberalización del comercio, armonización de políticas económicas y desarrollo de una estrategia industrial conjunta con base en programas sectoriales de desarrollo industrial. Se considera que “la internacionalización de la economía de mercado, esto es, la liberalización de los sistemas de producción, comercialización y de financiación, propiciaría un proceso de convergencia hacia el equilibrio económico de todos los países que tendría un impacto importante sobre la reducción de las disparidades de ingresos en la economía internacional” (Vela, 2004: 298).

Sin embargo, la adopción progresiva de medidas como el establecimiento de un arancel externo común nunca se consolidó ni se generaron modalidades de concertación de políticas entre países. Como lo ha sostenido el secretario general de la Comunidad Andina en sus intervenciones<sup>2</sup>, la crisis económica de los 90 impidió que

en la mayoría de los estados de la región se desarrollara el proceso de regionalización a partir del mercado, como lo planteaba el modelo económico vigente. Frente a esta situación, se concentraron en atender exigencias de estabilidad macroeconómica y en responder a la crisis de los sectores tradicionales, restando prioridad a las tareas conjuntas de desarrollo y a la consolidación de programas de cohesión regional.

Sólo en los últimos años se ha iniciado un proceso de reflexión sobre la integración regional para cerrar la histórica brecha social de pobreza, exclusión y desigualdad y crear una plataforma dinámica de inserción internacional en el contexto de la globalización. A partir de la Cumbre de Quirama del 2003, se ha vuelto a impulsar con decisión la Agenda Social de la Integración, y en septiembre de 2004 se aprobó el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) por parte del Consejo de Cancilleres.

En este sentido, una lógica distinta a la europea explica los procesos de desarrollo en América Latina. Los países de la región han conocido otras realidades económicas, sociales y, políticas y, además, sus procesos de integración, de carácter eminentemente intergubernamental, no han permitido la evolución y consolidación de sus instituciones supranacionales. Los críticos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y, en general, de los procesos de integración

<sup>2</sup> Ver la intervención Alan Wagner Tizón en el Seminario “Promoción de la cohesión social: las experiencias de Europa y de América Latina y el Caribe”. La Agenda Social de la Integración Andina: Hacia una Estrategia Comunitaria de Cohesión Social. Bruselas, 27 de marzo 2006. En: <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/wagner27-3-06.htm>

latinoamericanos, sostienen que en éstos hay una precaria transferencia de competencias en favor de la Unión. Es decir, que en estos procesos sigue prevaleciendo el carácter intergubernamental y, en consecuencia, las decisiones regionales están todavía signadas por la voluntad de los estados miembros (Vela, 2006).

Por esta razón, se ha dicho que en América Latina la mayor parte de las iniciativas de desarrollo económico local “han sido de generación ‘espontánea’, ya que no han sido inducidas o promovidas desde las instancias centrales del Estado (ni tampoco por las instancias comunitarias) ... el análisis de las vinculaciones entre los procesos de descentralización en los países de América Latina y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local muestra también que estas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración económica, y a pesar del contexto escasamente favorable en los diferentes países de la región” (Albuquerque, 2004: 161).

## **2. LA COMUNIDAD ANDINA: ¿CONSTRUCCIÓN NACIONAL O TERRITORIOS CON IDENTIDAD CULTURAL?**

La construcción del Estado nación en América Latina es aún hoy un proyecto inconcluso. Como en la formación de otros estados, el proceso histórico vincula estrechamente identidad nacional a la

creación artificial de idearios simbólicos con los cuales se ha pretendido que sociedades diversas y multiétnicas se sientan representadas.

“Fue con la elección de objetos de carácter artístico, de monumentos, de ruinas arqueológicas y de expresiones consolidadas por la tradición (patrimonio heredado), que se respondió a la necesidad de conformar un corpus referencial que identificara, que diera sentido de pertenencia, sentido de historia tanto geográfica como ideológica. En otros términos, esa necesidad legitimó y dio unidad a los estados modernos, las naciones occidentales... Los ideales modernos se reencarnaron en los objetos seleccionados y en los construidos conmemorativamente, en ellos se tejió una manera de hacer historia, y representaron una secuencia legible de ideas y valores estables largamente madurados. Es decir, la acción valorativa y el predominio de lo entendido por patrimonio se construyeron solo desde arriba, desde el Estado y en el mencionado patrimonio se fundió una única historia y una única cultura de la sociedad” (Sinning, 2004: 9).

Aunque en el siglo XX el concepto de Estado-nación se revalúa para entenderlo no como una invención sino como un proyecto solidario que une y cohesiona culturalmente “a los grupos sociales preocupados por la forma en que habitan un espacio” (García Canclini, 1989: 189) reconociendo la existencia de pluralidades culturales y de manifestaciones culturales diversas al interior de los estados, las elites

gobernantes aún se resisten a reconocer las características y particularidades de las regiones, pues ven en ellas una amenaza a su control del poder económico y político, y estiman además que tal reconocimiento puede distorsionar la integración del territorio nacional. Cualquier expresión regional que pueda contribuir a su formación es cooptada y adquiere un carácter nacional agobiante e impostor.

El temor a reconocer la identidad política y cultural de las regiones se evidencia en los procesos históricos de construcción de los estados. Inspirados en el modelo unitario (aunque algunos estados de la región se definan artificialmente federales) la construcción se da como un acto voluntarista del nivel central que busca la homogeneidad política, institucional y cultural.

Esta preocupación también se observa en los procesos de integración latinoamericanos. Como quiera que ellos implican cesión de soberanía y competencias a instituciones supranacionales y un posible fortalecimiento de las identidades y capacidades regionales, se orientan de manera que las políticas de desarrollo y crecimiento mantengan las estructuras económicas predominantes; lo cual obstaculiza las dinámicas regionales y locales. “De la CAN se puede afirmar lo mismo que de las Naciones Unidas, esto es, que la organización es lo que los estados–miembros han querido que sea o, en otras palabras, que los grandes ideales que sirven de fundamento a su existencia y a sus acciones no han podido cumplirse a

cabalidad porque los estados–miembros no han hecho la cesión de competencias necesarias para que éstas organizaciones las lleven a cabo” (Vela, 2006: 3).

Ello resulta evidente en las experiencias de valorización de la identidad territorial como base para el desarrollo en los países de la Comunidad Andina donde sólo, en años recientes, se ha dado un impulso a las políticas de desarrollo local, pero aun éstas no alcanzan todavía la dimensión de perspectiva regional del desarrollo que se impone en el viejo continente con iniciativas como Leader, que superan la visión del desarrollo a partir de los estados y concentran sus esfuerzos en el territorio, logrando intervenir en cerca de mil localidades.

En el marco de las políticas dirigidas al desarrollo local se encuentra el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) que forma parte de la Agenda Social de la Integración y ha sido resultado de la participación de entidades estatales, organizaciones no gubernamentales y sectores académicos de los países miembros que buscan abordar en forma integral y estructural la pobreza y la exclusión social de la región. Este contiene iniciativas que superan las orientaciones sectoriales de la política social y procuran integrar la política social a la política económica y de desarrollo, teniendo como eje la cooperación técnica horizontal. No obstante, se trata de una iniciativa que sólo ahora comienza su proceso de implementación.

En segundo lugar, se encuentra la

Estrategia Andina de Desarrollo Territorial (EADT). Nace en el 2004 con el Acta de Quito que aprueba la creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM). Avala el desarrollo equilibrado de las regiones, la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial, y les da prioridad a las regiones o ciudades de menor desarrollo relativo. Pero también se halla todavía en su etapa inicial (Leone, 2006).

Antes de estas iniciativas, el modelo que operaba en la Comunidad era el de desarrollo de estrategias industriales con base en programas sectoriales que no promovían el desarrollo equilibrado de las regiones sino la acumulación de riquezas en unas y la exclusión de otras. De las 83 regiones identificadas al interior de la Comunidad Andina, apenas el 16% ha contribuido de manera significativa a las exportaciones de la Comunidad, mientras la mayor parte de las regiones se ha visto marginada del intercambio comercial intracomunitario (Leone, 2006).

De otra parte, en relación con el desarrollo de denominaciones de origen de productos con arraigo territorial, en la Comunidad Andina sólo existen nueve denominaciones de origen reconocidas y de éstas sólo una se identifica con un territorio (el maíz gigante del Cusco, en Perú). Las demás se remiten a productos que se asocian con una identidad nacional y no local (el cacao chuao de Venezuela,

el cocuy pecayero y el ron de Venezuela; el pisco de Perú; el café de Colombia; el singani de Bolivia y la quinua real de Bolivia). Además, solo una ha merecido reconocimiento comunitario y no nacional (el pisco de Perú)<sup>3</sup>.

Esta particularidad del proceso en América Latina concita cuestionamientos de fondo y “aún no está muy claro, por ejemplo, si el concepto de hegemonía –nacional– es puramente descriptivo o si es también explicativo” (Burke, 1997: 103). Teniendo en cuenta las experiencias que se han desarrollado, podría afirmarse que el proceso de consolidación del Estado no ha ofrecido las condiciones políticas ni económicas necesarias para valorizar las expresiones regionales. Desde luego, no se trata de la homogenización de las culturas locales, simplemente, “los distintos grupos sociales han aprendido a contemplar la sociedad a través de los ojos de sus gobernantes debido a su educación y también a su lugar en el sistema”; es decir, a su permanencia fuera de las estructuras de poder (Bolívar, 2001: 13).

Así mismo, aunque la Comunidad Andina cuenta desde la década de los 70 con el Régimen de Protección de la Propiedad Industrial, cuya versión más reciente es la Decisión 486 del año 2000, aún no existen organismos certificadores que obliguen a la protección y promoción de los productos y servicios con identidad, factor determinante en el éxito de ciertas

<sup>3</sup> Notas de Prensa. Enero 2006. En: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

experiencias europeas.

Estas características del proceso en América Latina contrastan vivamente con la orientación de las políticas en Europa. Las experiencias de desarrollo territorial a partir de la identidad cultural en la región han sido en gran parte inducidas por la cooperación al desarrollo y, en menor medida, por la acción decidida de los gobiernos locales y nacionales. “Buena parte de las iniciativas de desarrollo local han surgido como reacción a las situaciones de crisis económica local y a la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar dichas situaciones” (Alburquerque, 2004: 161).

Son algunos pequeños productores de los países de América Latina los que, en la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo para lograr su crecimiento económico y su inserción en el mundo globalizado, encuentran en los recientes procesos de descentralización política y en la mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico, una oportunidad para el desarrollo local.

En efecto, el surgimiento de una democracia más participativa que ha permitido el acceso de los actores locales a escenarios de decisión, aún muy limitados en la mayor parte de la región, los ha convertido en gestores de su propio desarrollo y la identidad cultural se ha constituido en el centro de sus reivindicaciones. “Numerosos movimientos rurales comenzaron a plantearse nuevas demandas, relacionadas con el control de lo que ocurre en el te-

rritorio donde operan. No les parecía ni evidente, ni adecuado, que al instalarse o pretender la instalación de una empresa minera, por ejemplo, los agricultores no tuviesen nada que decir. No les parecía adecuado tampoco, que la construcción de represas, carreteras, o mega proyectos no contara con la opinión informada y activa de los habitantes rurales. En fin, se perfiló un cambio de actitud muy fuerte y determinante en los movimientos sociales que surgen y se desarrollan a partir de los años 90 y que al comenzar la primera década del siglo veintiuno tienen su momento de maduración” (Bengoa, 2006: 5).

Por otra parte, la responsabilidad creciente del sector privado en los asuntos públicos “ha definido un nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico” (Alburquerque, 2004: 161). Se ha generado una sinergia entre agentes e intereses públicos, empresa privada y actores locales donde “el sector público formula las políticas públicas, pero éstas encuentran un apoyo importante en el sector privado, de suerte que lo público aparece como el tejido en el que los intereses privados y la acción política animan y le confieren sentido al desarrollo local” (Soto, 2005: 2).

Esto explica que los objetivos perseguidos, así como los procedimientos utilizados para materializar las iniciativas de desarrollo territorial sean variados en el continente, aunque se ha observado “que la mayoría de las experiencias se han caracterizado por ser de tipo economicista



(*clusters*, agencias, competitividad, etc.) y principalmente fundamentadas en un manejo familiar” (Gallicchio, 2004: 2).

En Perú, por ejemplo, la producción de quesos, una práctica familiar tradicional que ha pasado de generación en generación, en los últimos años se ha fortalecido gracias a la acción de Intermediate Technology Development Group (ITDG)<sup>4</sup> América Latina y de las instituciones locales del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) y Servicio Nacional de Adiestramiento Industrial (SENATI)<sup>5</sup>. A partir de un diagnóstico del sector, éstas han reforzado la Asociación de Productores de Derivados Lácteos (APDL), su marca colectiva y la calidad y el origen de los productos de Cajamarca<sup>6</sup>.

De esta manera, la experiencia de Cajamarca constituye un ejemplo característico de las iniciativas de desarrollo

territorial rural en América Latina donde falta la iniciativa pública y donde el soporte principal al desarrollo agroindustrial proviene de organismos no gubernamentales, universidades, organizaciones de productores y centros de investigación que se apoyan y complementan en las actividades de organismos y entidades internacionales. Éstos, a su vez, desarrollan sus propias acciones en el marco de acuerdos regionales o subregionales o en asociación con entidades gubernamentales nacionales (Gallicchio, 2004).

El apoyo institucional al proceso de Cajamarca surgió en el marco de la Jornada Hemisférica del Programa de Desarrollo de la Agroindustria Rural (PRODAR) y del III Encuentro Nacional de Agroindustria Rural de Guatemala, realizado en el año 2001<sup>7</sup>. Un rasgo destacable es que el trabajo se enfocó hacia la organización del sistema productivo local, lo que no

---

<sup>4</sup> ITDG. Equipo de cooperación técnica internacional que trabaja junto con poblaciones rurales y urbanas de menores recursos buscando soluciones prácticas para la pobreza mediante el uso de tecnologías apropiadas.

<sup>5</sup> SENATI. Institución que tiene por finalidad proporcionar formación profesional y capacitación para la actividad industrial manufacturera y para las labores de instalación, reparación y mantenimiento realizadas en las demás actividades económicas. Ofrece capacitación práctica para estudiantes de carreras técnicas.

<sup>6</sup> Ver Anexo 2. Los productos lácteos de Cajamarca - Perú.

<sup>7</sup> “En el año 2000, mediante un acuerdo entre el IICA, CIRAD y CIAT, se formula el proyecto de investigación “Sistemas agroalimentarios locales: estrategias de las agroindustrias rurales y dinámicas territoriales”, con el objeto de desarrollar conceptos y metodologías sobre los Sistemas Agroalimentarios Locales (SIAL) para contribuir a establecer nuevas estrategias de fortalecimiento de las concentraciones de Agroindustrias Rurales (AIR) que se apoyarán sobre efectos y dinámicas territoriales, permitiendo contribuir a mejorar los ingresos de los campesinos y el bienestar rural. Es así, como se inicia el proyecto de investigación con un enfoque de SYAL, alrededor de las queserías rurales de Cajamarca, contando para ello, con el apoyo de instituciones locales como ITDG, ITINCI y SENATI.” En: Presentación del proyecto de investigación “Estudio de caso de los productos lácteos de Cajamarca con el enfoque de Sistema Agroalimentario Local”. Francois Boucher. Ponencia presentada en la Jornada Hemisférica de PRODAR y III Encuentro Nacional de Agroindustria Rural de Guatemala, Antigua, Guatemala, del 5 al 9 de noviembre del 2001.

sólo mejoró la calidad de los productos al separar y especializar las funciones sino que esta organización tuvo una diversa funcionalidad, especialmente en el campo social. Los resultados de esta iniciativa se han traducido a la vez en mejores ingresos, más trabajo, mejor calidad de la leche, y en mayor capacidad de negociación y mayor capital social al promover la confianza mutua entre los campesinos y el incremento de su capacidad para trabajar en equipo.

En el caso del cacao de chuao en Venezuela, el proceso de desarrollo territorial alrededor de este producto ha sido liderado sobre todo por organismos privados sin ánimo de lucro presentes en la región. Fundamentalmente, la acción de la Fundación del Estado Aragua (FUNDACITE Aragua) ha permitido valorizar este producto. FUNDACITE Aragua financia, desde 1991, un programa de rescate de los cacaos criollos cultivados en la región. Además, patrocina investigaciones dirigidas a la multiplicación vegetativa, al mejoramiento genético, al incremento en productividad y rentabilidad en la zona, y al mejoramiento de las técnicas de procesamiento poscosecha con el objeto de proteger y potenciar las características que le confieren su calidad al cacao de Chuao. Por su parte, otras instituciones (Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICIT, Fondo Nacional del Cacao, FONCACAO, Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias, FONALAP etc.) han realizado programas para fortalecer la genética y las variedades del

cacao criollo y otras para desarrollar una producción sustentable en el Parque Nacional (Fundación Tierra Viva).

Con todo, los esfuerzos para valorizar las características del cacao de Chuao arrojan resultados limitados, pues el volumen de la producción aun resulta insuficiente para colonizar los mercados nacionales e internacionales. Al igual que sucede en el resto de América Latina, la declaración de las denominaciones de origen no se enmarca en estrategias integrales que promuevan el desarrollo de mercados competitivos mediante la articulación efectiva de las políticas de desarrollo rural con las de turismo, industria y comercio. De allí que su impacto real en las economías locales haya sido limitado.

### **3. VALORACIÓN DE LA IDENTIDAD TERRITORIAL COMO BASE PARA EL DESARROLLO: EXPERIENCIAS EN COLOMBIA**

En Colombia, las iniciativas de desarrollo socioeconómico territorial cobran importancia decisiva con el proceso de descentralización que el país inició desde la segunda mitad de los años 80. En el marco de este proceso, las entidades territoriales, municipios, departamentos, distritos, se hicieron responsables del desarrollo económico de su territorio. Así mismo, con la Constitución Política de 1991 se reconoció al patrimonio cultural como un punto de referencia que, al generar la construcción de lazos sociales, de vínculos de cohesión,

de identidad y de memoria en los distintos niveles de gobierno, puede generar un desarrollo social, democrático y económico.

### **3.1. Aproximación al marco normativo e institucional**

En Colombia la política general de desarrollo se mantiene aún a cargo del nivel nacional y la responsabilidad del desarrollo territorial se circunscribe a los límites que la ley establece en las entidades territoriales: municipios, distritos y departamentos.

Las competencias del municipio en el sector agropecuario y de desarrollo son: promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural; prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria; promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores; promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y, en general, las actividades generadoras de empleo; promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.

Tales competencias le permiten al municipio asumir proyectos de desarrollo territorial a partir de la valorización de identidad, contando, sin embargo, con recursos limitados. En general, las políticas e instrumentos de desarrollo rural en Colombia no se enfocan hacia la valorización de la identidad territorial de los productos y servicios ofrecidos en las zonas rurales.

Esto no significa que el marco institucional y normativo impida el desarrollo de dichas iniciativas. Existe más bien una falla desde el punto de vista institucional y económico de las entidades territoriales y una falta de coherencia y articulación entre las acciones nacionales, departamentales y municipales para apoyar iniciativas locales de desarrollo territorial rural.

Además, la formulación de las políticas públicas en Colombia no aborda todavía el enfoque del desarrollo territorial a partir de productos y servicios con identidad territorial.

En efecto, los municipios colombianos no cuentan con suficientes recursos de libre destinación (recursos propios y de transferencias de la nación) para financiar este tipo de iniciativas. Por esta razón, muchas iniciativas locales carecen de un papel activo de parte de sus autoridades. Adicionalmente, pocos municipios se asocian con otros para concertar políticas y unir esfuerzos en proyectos de desarrollo territorial, por lo que las políticas de desarrollo se proyectan y materializan en territorios amurallados por fronteras político-administrativas.

En cuanto al desarrollo empresarial en sus jurisdicciones, en principio los municipios pueden promover el desarrollo empresarial e industrial impulsando asociaciones y alianzas estratégicas. Sin embargo, y en especial los municipios pequeños y medianos, no cuentan con recursos asignados a este sector por lo que son muy pocos los que ejercen acciones en

esta competencia.

De otro lado, también los departamentos tienen funciones de desarrollo rural, pero ellas son más de intermediación y coordinación de actividades entre la nación y las entidades territoriales; por ejemplo, mediante el establecimiento del Comité Departamental de Desarrollo Rural o por medio de asistencia y apoyo a sus municipios. Más allá de disponer de recursos propios para apoyar proyectos para el desarrollo rural, los departamentos gestionan recursos con entidades nacionales y municipales para el sector. En cuanto al desarrollo empresarial, los departamentos desempeñan funciones de asesoría a los municipios, de promoción de la pequeña y mediana empresa y de los productos departamentales.

En este contexto, a pesar de que hay descentralización del desarrollo rural, la nación conserva competencias en el sector. Para tal efecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuenta, entre otros, con programas como el de Apoyo Integral a Pequeños Productores de Economía Campesina (PAIPPEC), el Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, y el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR).

De otra parte, en materia cultural, la política en Colombia es bastante desarrollada y la cultura en la actualidad es comprendida de manera amplia y renovada, aunque aún no está efectivamente articulada con la política de otros sectores para generar procesos de desarrollo. Al tener en cuenta

la propuesta conceptual de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Ley 397 de 1997 la definió como “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias”.

Esta definición más amplia ha implicado a la vez una concepción más ambiciosa de los derechos culturales. Se los entiende como conjunto diverso que comprende, más que el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y disfrutar de los beneficios del progreso científico, el de beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de toda producción científica, literaria o artística; el de ser diferente; el de tener una identidad cultural y, en consecuencia, un patrimonio cultural reconocido, protegido y promovido.

Así mismo, en sentido amplio se ha entendido el patrimonio cultural tangible e intangible. Se consideran expresiones del patrimonio inmaterial las lenguas y expresiones orales; los conocimientos y prácticas sobre la naturaleza y el universo; los saberes culinarios; la medicina tradicional; la elaboración de objetos, instrumentos, vestuarios, construcciones y ornamentación corporal; las expresiones musicales y sonoras; las expresiones rituales, escénicas y ceremoniales; las danzas; las fiestas, juegos y deportes; las formas tradicionales de

organización social, jurídica y política, así como las manifestaciones y representaciones de la cultura popular.

Por su parte, el patrimonio material alude a los bienes muebles e inmuebles de especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico y antropológico, así como a los productos de la cultura popular.

A partir de esta concepción renovada del patrimonio cultural y del entendimiento de las nuevas funciones que éste desempeña en los estados contemporáneos, se ha planteado la necesidad de situar la cultura en la base de los procesos de desarrollo territorial. La Ley General de Cultura establece que el desarrollo económico y social de la nación deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural. Además, entre las competencias asignadas a los municipios en el sector de la cultura, figura la incorporación del patrimonio cultural al crecimiento económico del territorio y la inclusión del patrimonio cultural como uno de los ejes del ordenamiento territorial.

Sin embargo, a partir del estudio de la política cultural y sus instrumentos, en la práctica no es clara la articulación del patrimonio cultural con el desarrollo económico y social. Como se verá en los estudios de caso, las estrategias de desarrollo territorial rural a partir de productos y

servicios con identidad cultural son pocas y dirigidas principalmente a la promoción del turismo rural desde el aprovechamiento de la cultura y el paisaje local como en el caso del Eje Cafetero. Además, éstas responden más a iniciativas privadas que al trabajo de las autoridades locales, las cuales se han vinculado a los procesos de manera tardía.

Por lo que se refiere a la política de propiedad industrial, pese a que Colombia dispone de un gran número de productos tradicionales vinculados a la cultura y característicos de determinadas regiones y territorios, éstos no cuentan aún con reconocimiento jurídico.

La Decisión Comunitaria Andina 486 del 2000 prevé la existencia de las denominadas indicaciones geográficas, a saber, denominaciones de origen e indicaciones de procedencia como mecanismos de protección asociados al origen geográfico de los productos. Sin embargo, hasta el momento en Colombia no se ha expedido ninguna denominación de origen territorial a excepción de la expedición, en el año 2005, de la resolución de protección de la denominación de origen de “Café de Colombia”.

Así, a pesar de la existencia de estos mecanismos, la idea de introducir en las estrategias de desarrollo territorial rural el concepto de identidad y de una marca basada en esa identidad, no se ha tenido en cuenta. El tema no se ha incorporado a la agenda de las entidades territoriales y las pocas iniciativas locales que se basan

en la organización del sistema productivo local alrededor de una cadena productiva o un conjunto de productos, tampoco han recurrido a estos mecanismos.

Por otro lado, en Colombia aún no se ha desarrollado un sistema de organismos certificadores que evalúen las características de los productos, de manera que se garantice no sólo el origen del producto sino su calidad y su producción de acuerdo con métodos establecidos. De esta forma, el problema en Colombia radica en la instrumentalización del marco normativo institucional disponible. Se puede decir que las condiciones están dadas para que los territorios rurales desarrollen su ventaja competitiva mediante la diferenciación y promoción de sus productos y servicios.

## 1.2. Aproximación a algunas estrategias de desarrollo territorial rural

Una primera aproximación a las experiencias de valoración de la identidad cultural como base para el desarrollo territorial en Colombia permite distinguir dos dinámicas distintas. De una parte, se encuentran las iniciativas gestadas a partir de ciertos productos que cuentan con un

reconocimiento social por ser elaborados a partir de prácticas tradicionales y por ser expresión de una cultura ancestral de ciertas regiones del país. Es el caso del bocadillo veleño<sup>8</sup>. De otra parte, figuran los desarrollos territoriales que derivan fundamentalmente de la explotación de recursos culturales y naturales en prácticas como el turismo cultural, el ecoturismo y el agroturismo. Caso del Eje Cafetero (fundamentalmente en el Quindío) y de San Gil (Santander), entre otros.

Al tener en cuenta esta diferenciación, se ha decidido explorar casos representativos de ambas tendencias. Se observan en particular las experiencias de la agroindustria del bocadillo veleño y del agroturismo del Eje Cafetero. Cabe resaltar que ambas experiencias se han identificado como dinámicas de *difusión en el territorio de los procesos de generación de bienes y servicios con identidad* y han dado paso a verdaderos complejos turístico-comerciales que incorporan múltiples actores.

### 1.2.1. La agroindustria del bocadillo veleño<sup>9</sup>

La provincia de Vélez comprende un área de 4.026 Km<sup>2</sup>, pertenece al Depar-

<sup>8</sup> Estas estrategias pueden corresponder a lo que Fonte y Acampora han denominado “estrategias de producto o hilera” cuyo objetivo es la mercantilización de la cultura local/regional, la encapsulación del territorio en un producto, que puede ser comercializado directamente o usado en la promoción del territorio. Ver: “Territorios con identidad cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea”. Maria Fonte y Claudia Ranaboldo (Coordinadoras). 2007.

<sup>9</sup> Imágenes tomadas de [www.gobernaciondesantander.gov.co](http://www.gobernaciondesantander.gov.co) la presentación del Comité Asesor Regional de Comercio Exterior (CARCE) y el Centro de Desarrollo Productivo de Alimentos (CDPA) en el IV Encuentro Nacional Emprendedores. CARCE Santander, 2003.

Fig. No. 1. Ubicación Departamento de Santander - Colombia



tamento de Santander y abarca 16 municipios con una población cercana a los 170 mil habitantes<sup>10</sup>, se distribuye alrededor de tres núcleos dinámicos: Barbosa, Páramo y Vélez. La provincia se encuentra ubicada en la Hoya del río Suárez sobre la cordillera oriental andina colombiana, 2.050 metros sobre el nivel del mar y 250 Km. al norte de Bogotá D.C.

Históricamente su territorio es importante pues en 1539 Vélez se constituyó en la segunda ciudad en el Nuevo Reino de Granada como estación y lugar de auxilio en la vía terrestre que comunicaba el centro y el norte del país. “La presunta ciudad, que fue la segunda fundada en el nuevo Reino de Granada, según Quezada y Piedrahita, después de Bogotá, recibió el nombre de Vélez supone Fray Pedro Simón que en memoria de Vélez, Málaga de España donde los padres de Quezada tenían propiedades”<sup>11</sup>.

Por esta razón su cultura ha estado determinada por los acontecimientos de la Conquista y la Colonia. Mezcla de “indio veleño” y “español inmigrante”, la población se asentó en suelos aptos para los sistemas de producción silvopastoril, formando núcleos de trabajadores de pequeñas parcelas dedicadas tradicionalmente a la ganadería, a los cultivos de caña, guayaba, café, maíz, plátano, frutas, así como a la agroindustria de la panela y el bocadillo.

“El mundo folclórico del campesino, y el del habitante del perímetro urbano de gran cantidad de pueblos de la antigua ‘provincia’ no difiere en mucho. El campesino va el día de mercado, vende sus productos, compra su mercado en la ‘tienda’ de su conocido y regresa cada ocho días a su faena agrícola, no sin antes acudir a la iglesia y cada domingo vuelve al mismo ritmo de vida... Esta vida rutinaria de la

<sup>10</sup> Censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) realizado en el 2005.

<sup>11</sup> Página Web Municipio de Vélez: <http://velezco.galeon.com/HISTORIA.htm>

vereda, del corregimiento, del pueblo es el escenario en donde se produce este rico material... se suprimieron las antiguas provincias, verdaderos condados, especie de departamentos o estados soberanos que tuvieron fuerza política en el pasado siglo... [Sin embargo] la tradición no se ha perdido, se acabaron las provincias, pero sigue en la mente de todos los habitantes de los pueblos circunvecinos la creencia en la fe católica y en lo que sus antepasados les enseñaron: que todo era Vélez. Esto explica que todo siga igual. Es que para esta región el ‘amor al terruño’ ha sido de una gran fidelidad desde tiempos inmemoriales”<sup>12</sup>.

Su folclor es centenario y particular. Todos los años y como herencia de las antiguas “fiestas reales” cuando un virrey cruzaba hacia España o hacia Santa Fe, en el municipio de Vélez se celebra el primer fin de semana del mes de agosto el festival de la Guabina y el Tiple, el desfile de las flores, la Exposición Nacional del Bocadillo, la Exposición Nacional Equina Grado A y diversas exposiciones regionales agropecuarias, eventos en los que concursan reconocidos intérpretes del requinto y el tiple del país, diversos grupos locales exponen en bellas silletas y carrozas gran variedad de flores, y los pobladores desfilan y bailan danzas típicas como el pasillo y la guabina.

No obstante esta riqueza cultural, la Provincia de Vélez es fundamentalmente

reconocida por la calidad de sus bocadillos, dulces de pulpa de guayaba conocidos a nivel nacional e internacional como “bocadillos veleños”. “El bocadillo puede definirse como una pasta o conserva resultante de la mezcla de guayabas maduras y azúcar blanco, la cual mediante cocción logra una contextura dura y un color rojo brillante.... presentado en forma de pequeños bloquécitos con dos bandas delgadas de pasta clara (elaboradas con guayaba blanca) en los extremos y una banda gruesa central de pasta roja (elaborada con guayaba roja) empacados en una hoja de “bijao” (especie cultivada en la región) y posteriormente embalados en pequeñas cajas de madera, también producidas en la región” (Rodríguez-Borray / Rangel-Moreno, 2003).

La producción de este dulce obedece principalmente a técnicas heredadas de padres a hijos o aprendidas por los antiguos empleados de las fábricas artesanales de tipo familiar. Dichas técnicas consisten en “la selección empírica de la guayaba en un estado óptimo de madurez y de color, en la determinación de las proporciones adecuadas de pulpa de guayaba y del azúcar para lograr una buena contextura y sabor, en el establecimiento del punto óptimo de cocción para lograr una adecuada textura y humedad del bocadillo, habilidad y destreza especial para empacar manualmente los bocadillos en hoja de ‘bijao’, entre otras”. Se estima que hoy existen alrededor de 180

<sup>12</sup> Página Web Municipio de Vélez: <http://velezco.galeon.com/cpitalfol.htm>



fábricas de bocadillo en la región que producen unas 200 toneladas diarias<sup>13</sup>, 33% en la zona rural y 66% en la zona urbana, las cuales generan cerca de 5000 empleos directos y 4000 indirectos, siendo el 34% participación femenina (Rodríguez Borray / Rangel Moreno, 2003: 3).

**Foto. No. 1.**

**Proceso de empaque del bocadillo veleño**



En los últimos años, en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo Anti Poverty Partnership Initiatives (APPI) “Iniciativa de Promoción de Desarrollo Socioeconómico Local” en Colombia, y con el apoyo

del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Viceministerio de Desarrollo Empresarial, se ha promocionado un Pacto Territorial y se ha ofrecido asesoría especializada a las cadenas de la región, para crear una Agencia de Desarrollo Económico Local<sup>14</sup>, con la participación de los sectores privado, social y público.

Sin embargo, la iniciativa procede de los mismos productores de la región los cuales, con el apoyo del Comité Asesor Regional de Comercio Exterior (CARCE) y del Centro de Investigaciones para el Mejoramiento de la Agroindustria Panelera (CIMPA), conformaron desde julio de 2002, una Mesa de Competitividad y formularon un Plan Estratégico Exportador. El objetivo es mejorar la calidad del bocadillo y las dinámicas de operación y de mercado a partir de procesos de construcción colectiva que contribuyan a la identidad del gremio, y a la aplicación de la metodología SIAL<sup>15</sup>.

De esta manera, del total de empresas existentes, 25 se han asociado a la Agencia de Desarrollo Local de la Provincia de Vélez y su área de influencia (ADEL VELEZ),

<sup>13</sup> CIMPA. IV Encuentro Nacional Emprendedores. CARCE Santander, 2003.

<sup>14</sup> “Las Agencias de Desarrollo Económico Local son un instrumento probado internacionalmente, que hace parte de la respuesta estratégica que ofrece el PNUD al gobierno nacional y a las regiones, para que éstas enfrenten exitosamente la globalización, la apertura y los acuerdos bilaterales, como el Tratado de Libre Comercio (TLC). La ADEL es una estructura territorial intermedia, sin ánimo de lucro, de carácter permanente, que posee una dimensión provincial, que tiene como objetivos principales contribuir a la planificación del mencionado nivel subnacional, articular los actores públicos, privados y sociales en el territorio intervenido, ejecutar un plan de negocios de mediano plazo construido consensuadamente por los actores locales y enlazar con otras instituciones y organizaciones nacionales e internacionales la red local construida”. Tomado de: <http://www.pnud.org.co>

<sup>15</sup> Sistemas Agroalimentarios Locales.

y otras 25 se encuentran en proceso. La ADEL VELEZ cuenta con la participación activa de los diferentes actores y agentes de la región. Se han priorizado tres cadenas productivas estratégicas para el desarrollo de la provincia: bocadillo, panela y turismo. Lo anterior teniendo en cuenta el reconocimiento del bocadillo con el territorio y su vinculación a un saber-hacer regional, la alta concentración de fábricas paneleras y la importancia de su articulación con la producción del bocadillo y, finalmente, la identificación de muchos sitios en la región que por su historia, folclor, topografía, belleza, exuberancia y autenticidad pueden ser de interés turístico cultural y natural.

Todos los socios de la ADEL VELEZ realizan aportes y deben comprometerse a homologar métodos de producción y estándares de calidad. Cabe resaltar que, si bien los asociados siguen trabajando con su razón social y conservan mercados propios, éstos se comprometen a comercializar sus excedentes de producción con nuevos mercados a través de la ADEL VELEZ bajo la marca “Bocatello”. Sin embargo, también venden su producción con otras marcas para empresas que así lo demanden.

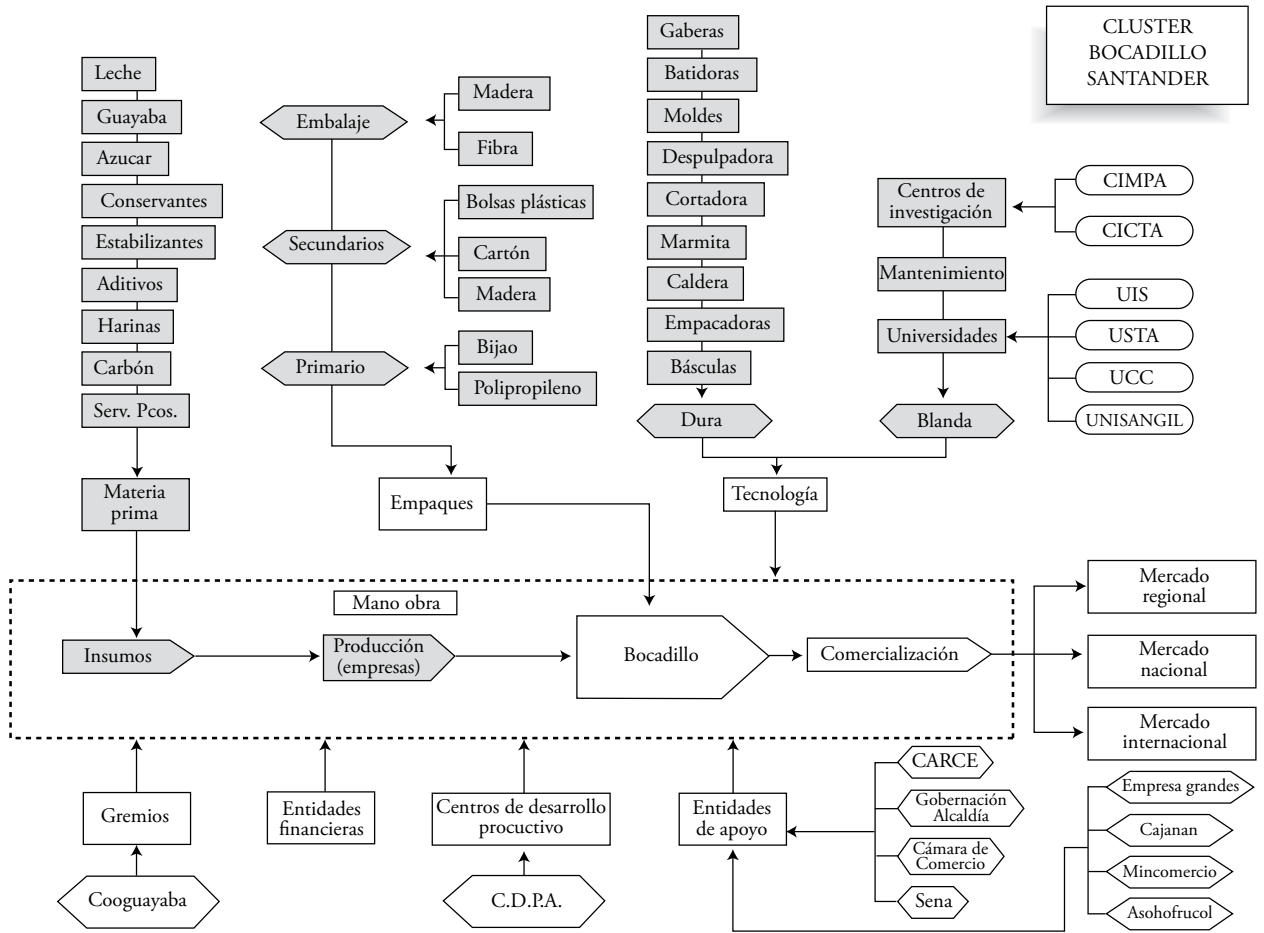
Los resultados de esta iniciativa han sido positivos. Por ejemplo, se ha logrado que las distintas fábricas participantes, además de competir, cooperen especialmente para la compra de insumos y el acceso a mercados, lo cual ha redundado a la vez en disminución de costos de producción y de transacción o intermediación. Así mismo, se ha logrado una especialización en la producción del bocadillo: a partir de las cualidades de cada fabricante, se han creado cinco referencias comerciales de bocadillo tradicionales. Al proceso se han vinculado entidades públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental y municipal, así como importantes centros de formación y de gestión del conocimiento que han prestado apoyo en las áreas de investigación y capacitación.

Para el 2010 las distintas entidades vinculadas a este proceso esperan que el subsector del bocadillo de la Provincia de Vélez Santander sea reconocido como la industria motor de desarrollo cultural social y económico de la región. El CIMPA ha representado el cluster del bocadillo así<sup>16</sup>:

---

<sup>16</sup> Presentación del Comité Asesor Regional de Comercio Exterior CARCE y el Centro de Desarrollo Productivo de Alimentos CDPA en el IV Encuentro Nacional Emprendedores. CARCE Santander, 2003.

Gráfico No. 3. Cluster bocadillo Santander



Como puede observarse, en este sistema serán muchos los participantes, además de los cultivadores de guayaba (pequeños agricultores de la región), los distribuidores de guayaba, los distribuidores e intermediarios del azúcar proveniente de otras regiones, los fabricantes de bocadillo (empresarios familiares o microempresarios que producen y venden local y/o regionalmente este producto), los trabajadores, los intermediarios y acopiadores regionales, los mayoristas, los supermercados, los transportadores, y los proveedores de equipos y talleres que venden equipos para la producción de bocadillo y prestan servicios de mantenimiento, participarán los gremios económicos, las entidades financieras, los centros de desarrollo productivo y diversas entidades públicas de apoyo para lograr la comercialización en los mercados regional, nacional e internacional.

Como aspectos positivos de esta experiencia pueden señalarse el fortalecimiento de la cultura y el folclor desarrollados en torno a la producción del bocadillo; el desarrollo continuo de ferias donde se expone el producto; el posicionamiento de la zona como atractivo turístico y paisaje natural, y la intención de establecer un acuerdo regional de competitividad orientado a la integración de la agroindustria panelera de la región, sustituyendo gradualmente el

uso del azúcar proveniente de los ingenios azucareros. Por esta razón, la experiencia de Vélez hoy forma parte de una de las rutas de aprendizaje<sup>17</sup> organizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Proyecto PADEMER con la colaboración técnica y financiera del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) a través de la Corporación Regional PROCASUR.

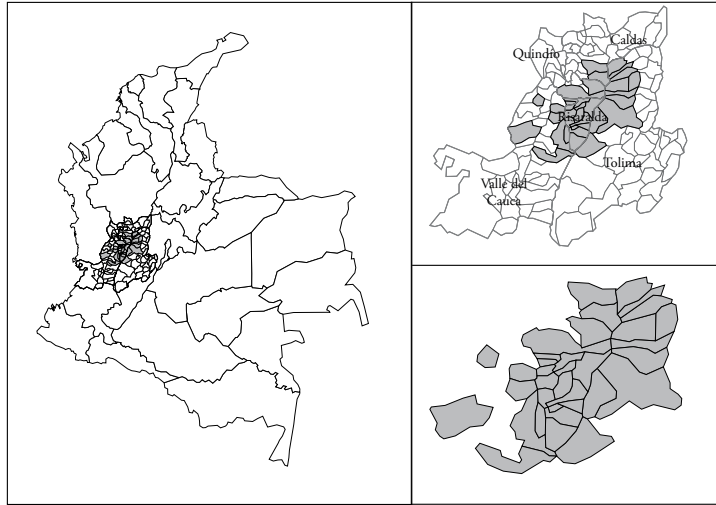
Sin embargo, pese a la importancia y el grado de desarrollo de esta experiencia, debido a que representa la iniciativa espontánea de algunos actores de la región y no pertenece a una política o estrategia gubernamental, son aún muchos los actores que no participan en el proceso, sobre todo por falta de información, de capacitación y apoyo. En consecuencia, problemas como la irregularidad de la oferta regional de guayaba, de los precios del azúcar y otros insumos, y los relacionados con el uso de equipos obsoletos con problemas de contaminación ambiental y seguridad industrial, no han podido superarse satisfactoriamente.

Tampoco existe una protección para el “bocadillo veleño”, como la denominación de origen, y no se han creado sistemas de certificación de calidad del producto según técnicas y estándares regionales. Por eso los intermediarios pueden seguir imponiendo las condiciones de calidad y de precio.

<sup>17</sup> Las rutas de aprendizaje son viajes de capacitación colectiva, organizados temáticamente en torno a experiencias y prácticas exitosas de desarrollo local y rural, donde son las familias, las comunidades y asociaciones los principales capacitadores.

### 1.2.2. El agroturismo en el Eje Cafetero<sup>18</sup>

Fig. No. 2. Ubicación departamentos Eje Cafetero - Colombia



La región del Eje Cafetero está constituida por 25 municipios pertenecientes a los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío, ubicados en el centro de Colombia y reconocidos porque allí se concentra la mayor cantidad de producción de café colombiano y por el desarrollo de una cultura tradicional ligada al cultivo del grano. El Eje Cafetero cuenta con una población aproximada de 3 millones de habitantes reconocida por su espíritu trabajador y emprendedor que le permite exhibir indicadores socioeconómicos por encima del promedio nacional; al principio, como producto de la rentabilidad del negocio cafetero y, en los últimos tiempos, por el desarrollo de otras actividades que

diversifican su ingreso.

Debido a la crisis que en los últimos años ha tenido el sector cafetero, así como al devastador terremoto que en enero de 1999 afectó la región, los habitantes de estos departamentos, en especial del Quindío, buscaron alternativas económicas distintas del café, y encontraron en los recursos de su territorio una fuente de ingreso. En efecto, la región cuenta con un importante patrimonio cultural, natural y gastronómico que se ha explotado para desarrollar una de las opciones turísticas más atractivas en Colombia: el agroturismo en las fincas cafeteras.

“Centenares de fincas han sido adaptadas para invitar a turistas y complacer a

<sup>18</sup> Imágenes tomadas de [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)

los aficionados a la ecología y del medio ambiente, como del descanso absoluto. . . . En la mayoría de los casos las fincas son atendidas por sus propietarios, maestros en el arte del hospedaje y la comilona, expertos anfitriones y magos de los fríjoles, chicharrones, arepas y mazamorras. El encanto de las casonas está en el olor del café de las montañas que se funde con la madera; en el silencio de las nubes, interrumpido apenas por el canto de los pájaros; y en la excitante sensación de bienestar de poder compartir con sus queridos una buena taza de café. Desde cualquier ventana de cualquiera de estas fincas pueden apreciarse las diferentes tonalidades de verde de las montañas simétricamente sembradas. El aroma del café maduro se mezcla con el de los plátanos que comparten el espacio de la finca, y una que otra vaca y muchos animales domésticos que le dan la bienvenida al día en el Eje Cafetero” (Ramírez Vallejo, 2002: 3).

La iniciativa fue de los cafeteros y hoy cerca de 300 micro-empresarios del lugar (propietarios de empresas agrícolas, agroindustriales, restaurantes, almacenes de artesanías, cafés, sitios nocturnos, operadores turísticos, agencias de viajes, empresas transportadoras de turismo, asociaciones de guías, hoteleros, etc.) y alrededor de 300 propietarios de fincas participan de este proceso. Sin embargo, también ha sido importante la participación de instituciones gubernamentales y privadas.

Por ejemplo, el apoyo del Ministerio

de Desarrollo Económico y la asistencia técnica de Cooperación Española en la formulación del “Plan estratégico para el desarrollo del turismo rural en el Eje Cafetero” de 1995, fueron fundamentales en el despegue del proceso. En la actualidad, resulta determinante también la definición del Eje Cafetero-agroturismo como uno de los doce clusters del Plan Colombiano de Competitividad Turística, la financiación del Fondo de Promoción Turística de Colombia y la capacitación que ofrece el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Así mismo, el trabajo que desde hace más de setenta años ha realizado la Federación Nacional de Cafeteros (FEDECAFE) ha fortalecido su procesos de desarrollo con sus contribuciones en infraestructura física y social. Aportes que se traducen en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la zona (acueductos, carreteras rurales, escuelas, electrificación, puestos de salud e inversión en industrias clave no relacionadas con el café, el Parque del Café, entre otras). También ha sido fundamental el trabajo de la Secretaria de Turismo y Cultura de Quindío para los encadenamientos que empujan el desarrollo regional. Esta entidad impulsa el programa de ‘Alojamientos Rurales del Eje Cafetero’, y ‘Clubes de Calidad’, como sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad coherente con la norma ISO 9000/2000, y el lanzamiento de la marca “Haciendas del Café” a nivel nacional e internacional.

El Quindío es el departamento que exhibe el mayor nivel de desarrollo en turismo rural. Sus fincas tienen identidad arquitectónica definida, infraestructura básica de buena calidad, y una identidad cultural particular asociada a la actividad y la historia del café. También es el Departamento donde se asientan la Palma de Cera, el árbol nacional de Colombia, y tres parques temáticos: el Parque Nacional del Café, el Parque Nacional de la Cultura Agropecuaria (PANACA), y el Parque Nacional de la Guadua. Se complementan ellos con un bosque nativo convertido en Jardín Botánico, el cual cuenta con un sorprendente mariposario, y el Centro Nacional para el estudio del bambú-guadua.

A estos parques se agregan otras ofertas turísticas de la región como el Parque de los Nevados, que reúne los nevados del Ruiz, Tolima y Santa Isabel; la Laguna del Otún; el Valle de Cocora, reconocido por la arquitectura y el paisaje del Municipio de Salento; Marsella, municipio reconocido por su gestión ambiental y su reserva forestal, y el zoológico de Pereira, el más completo del país.

De esta manera, el agroturismo se ha consolidado en el Eje Cafetero como alternativa de desarrollo, y hoy en día se constituye como el primer destino turístico rural de Colombia. Ofrece en promedio 600 alojamientos rurales y convoca 500.000 turistas al año. Genera alrededor de 1000 empleos directos y 4000 indirectos. Atrae la inversión para la región, y cualifica la

dotación de infraestructuras viales, de espacio y servicios públicos, entre otros. Merecen destacarse también la iniciativa del desarrollo de la marca “Haciendas del Café”, la existencia de 22 fincas agroturísticas certificadas en procesos de calidad y 40 en proceso de certificación, la iniciativa de declarar su paisaje cultural como Patrimonio de la Humanidad ante la UNESCO y la valorización de la cultura y la identidad regionales.

Ahora bien, aunque todavía algunos prestadores de servicios turísticos no se integran al proceso, el caso del Eje Cafetero se caracteriza por involucrar en forma más efectiva a la mayoría de sus habitantes y provocar un mayor impacto en la economía de la región, si se lo compara con la experiencia de la Provincia de Vélez, Santander. Es posible que la razón de su éxito radique no sólo en la idiosincrasia de la gente sino en la participación decidida de los distintos niveles del Estado en la promoción y apoyo de las iniciativas locales. En lo cual juega, sin duda, la importancia de la región en la economía nacional.

#### **4. CONCLUSIONES**

En América Latina, y particularmente en los países miembros de la Comunidad Andina, las experiencias de desarrollo territorial a partir de la valorización de la identidad cultural se han enmarcado en un contexto particular y han respondido a una lógica distinta a la de las experiencias europeas, donde se han desarrollado

instituciones supranacionales que han sido capaces de ejecutar políticas de desarrollo local que desbordan la visión del desarrollo a partir de los estados y que, en los últimos años y desde una perspectiva regional del desarrollo, han logrado intervenir con éxito en cerca de mil localidades por medio de iniciativas como Leader.

En la segunda mitad del siglo XX, los países de la región sufrieron el impacto de condiciones económicas externas adversas. En consecuencia, no sólo se reorientaron las políticas nacionales sino también las políticas de integración.

Por un lado, el propósito de crecimiento y el desarrollo económico armónico y equilibrado de los países dejó de ser una prioridad y, en cambio, los esfuerzos se concentraron en consolidar un mercado común en el contexto de la globalización y la apertura, que pudiera garantizar la recuperación de los sectores tradicionales afectados así como el mantenimiento en el primer orden de las economías nacionales.

De otro lado, se dejó de pensar que el desarrollo y el crecimiento económico se lograrían manteniendo un modelo de desarrollo hacia adentro en cada país, donde la integración regional debía hacer más eficiente y dinámico el proceso de sustitución de importaciones y de cambios en la estructura de producción. En cambio se pensó que “la liberalización de los sistemas de producción, comercialización y de financiación, propiciaría un proceso de convergencia hacia el equilibrio econó-

mico de todos los países que tendría un impacto importante sobre la reducción de las disparidades de ingresos en la economía internacional” (Vela, 2004: 298).

Así mismo, otro hecho que permite afirmar que una lógica distinta a la de Europa occidental explica los procesos de desarrollo en América Latina, es la diferencia que existe entre los procesos de producción y construcción del orden político existente en los dos continentes. Mientras que en Europa los Estados nación han buscado recoger una multiplicidad étnica, en América Latina la preocupación ha sido siempre diferenciar bajo la figura de los Estados nación pueblos que comparten un mismo origen, el hispánico.

“En el caso europeo la nación se ha apoyado en el terreno abonado por la expansión del dominio absolutista y su creciente estandarización social”, mientras que en el caso latinoamericano “la tendencia a establecer una relación de identidad entre ‘sociedad’, ‘nación’ y ‘cultura’ se ha constituido en un recurso en el establecimiento y el reforzamiento de un orden político centrado en la figura de los Estados nacionales” (Bolívar, 2001: 18).

En consecuencia, mientras Europa sueña ser una sola, en América Latina la tendencia es reafirmar cada vez más la soberanía de los estados creados. Lo anterior permite explicar en parte por que, aun cuando se han desarrollado procesos de descentralización y legislaciones que promueven el reconocimiento de la identidad por medio de instrumentos como la



declaración de las denominaciones de origen o de las indicaciones de procedencia, éstos se han utilizado fundamentalmente para proteger productos bajo un apelativo nacional y no local.

Las identidades culturales locales han sido reconocidas, pero reivindicadas y absorbidas por los estados como parte de su proyecto de nación, entendida ésta como “una comunidad política en la que la ‘ciudadanía’ como vínculo político articula los individuos con el Estado sin mediaciones de linaje, vasallaje o religión, y los desliga de la solidaridad grupal liándolos a la autoridad central”; es decir, los hace iguales ante la Constitución y las leyes (Martín Barbero, 1987: 116). “Lo que éstas tienen de positivo ha sido reforzado; lo negativo, los elementos de fanatismo, lo que no es más que resentimiento, ha sido expuesto a la crítica” (Waltzer, 1992: 59).

Así mismo, esto explica el hecho de que los estados latinoamericanos aún sean temerosos en reconocer las particularidades existentes al interior de sus fronteras y de avanzar en los procesos de integración. Éstos continúan desarrollando políticas que les permiten ser los principales artífices de los idearios simbólicos en los cuales se sienten representadas sus sociedades, y en sus relaciones con otros estados sigue predominando el carácter eminentemente intergubernamental y la evasiva a la constitución de instituciones supranacionales.

En este sentido, las experiencias de desarrollo territorial a partir de la valo-

rización de la identidad cultural en los países de América Latina, y en especial de la Comunidad Andina, han sido la mayoría casos de generación espontánea de los actores locales y, generalmente, inducidas por la acción directa o indirecta de organismos no gubernamentales, nacionales e internacionales, siendo el papel de las instituciones locales, nacionales y regionales muy reducido.

Por esta razón, se puede concluir que no solamente es importante tener una legislación en materia de propiedad industrial y adelantar procesos de descentralización política y fiscal. Es necesario, además, acompañar estas medidas de un apoyo decidido del Estado, para que las experiencias dejen de ser casos excepcionales y de generación espontánea y se constituyan en la regla que oriente los procesos de desarrollo, tanto a nivel nacional como comunitario; sin embargo, también parece claro que ese apoyo resulta más enérgico cuando los actores locales comienzan a formar parte de los procesos de participación y de toma de decisiones.

Para el caso de Colombia, cabe señalar además que, si bien la descentralización ha avanzado en forma significativa, el marco normativo frente a la creación de sinergias entre distintas entidades territoriales para generar estrategias de desarrollo local y su articulación con las políticas del nivel central es poco claro. En efecto, este marco ha dificultado la asociación de municipios de acuerdo con las vocaciones productivas comunes, impidiendo que se establezcan

acciones públicas comunes y paralelas a los procesos económicos locales.

Así mismo, pese a la existencia de disposiciones legales y de política que, desde los sectores de la agricultura, la cultura, el turismo, el comercio y la propiedad industrial, permiten pensar en procesos de desarrollo territorial rural a partir de elementos de identidad cultural, este enfoque no ha sido suficientemente aplicado. Además, existen fuertes restricciones presupuestales para que las entidades territoriales inviertan en estrategias de desarrollo económico local, a diferencia de lo que sucede en Europa.

La mayoría de las entidades territoriales, especialmente en zonas rurales, cuenta con escasos recursos propios (dependen de los impuestos de industria y comercio y de la propiedad de inmuebles, que son poco dinámicos en zonas rurales) y dependen más bien de la transferencia de recursos de la nación. Sin embargo, la destinación de estas transferencias se encuentra condicionada (educación, salud y destinación general, de preferencia para servicios de acueducto y saneamiento básico).

De esta manera, a pesar de que existe en muchos territorios del país una identidad por explotar, aun no hay una política nacional que organice y respalde el proceso. Además, se considera necesario que el nuevo concepto de Nación que se desprende de la Constitución Política sea asimilado y reconocido en la práctica por el Estado colombiano, cuyo papel primordial ha de ser el de promover la creación

de una comunidad que se represente como distinta de otras, con sentido de arraigo y pertenencia, pero a partir de la expresión de diversas memorias e identidades comunitarias. Es decir, que se busque construir unidad en medio de la diversidad, recogiendo, reconociendo, interpretando y articulando lo diverso como manifestación de lo nacional y haciendo de esto el motor del desarrollo.

Igualmente, es preciso abordar desde una óptica distinta el proceso de integración regional. Se debe comprender que éste representa más que una amenaza una oportunidad para el desarrollo y la inserción exitosa de los territorios en la economía global.

**ANEXOS****ANEXO 1****LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)<sup>19</sup>**

La CAN surge en el marco del Tratado de Montevideo, con el cual se creó en febrero de 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Las bases preliminares del pacto subregional se encuentran en la “Declaración de Bogotá” que fue firmada por los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y los delegados personales de los presidentes de Ecuador y Perú, con el objetivo de “adelantar una acción conjunta a fin de lograr, dentro de la ALALC, la adopción de fórmulas prácticas para acelerar al máximo el progreso de los países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente”.

Posteriormente, el 26 de mayo de 1969, luego de dos años de negociaciones, los plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile y Ecuador firmaron el Acuerdo de Integración Subregional, el cual se declara compatible con el Tratado de Montevideo y las Resoluciones 202 y 203 que consagran, respectivamente, los principios a los que deben ajustarse las normas que regirán los acuerdos subregionales en el continente y las bases de un acuerdo subregional entre Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

El 21 de noviembre de 1969, el Grupo Andino inició formalmente sus actividades con la instalación de la Junta del Acuerdo de Cartagena en Lima, y paulatinamente se fueron conformando los demás órganos previstos en el Acuerdo. En 1996, luego de la adhesión de Venezuela el 13 de febrero de 1973 y del retiro de Chile el 30 de octubre de 1976, los presidentes de los países miembro impulsaron una reforma institucional y programática, consignada en el Protocolo de Trujillo, que modificó el Acta de Cartagena y creó la Comunidad Andina, con el fin de adaptar la integración a los cambios en el escenario internacional.

En la actualidad la CAN está conformada por cuatro estados miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), cinco estados asociados (Chile, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y dos estados observadores (México y Panamá). Venezuela notificó formalmente su retiro el 6 de mayo de 2006.

<b>Objetivos</b>	<p>Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social.</p> <p>Acelerar su crecimiento y la generación de ocupación.</p> <p>Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.</p>
------------------	---

<sup>19</sup> Fuente: Página oficial de la Comunidad Andina de Naciones.

<b>Objetivos</b>	<p>Propender por disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional.</p> <p>Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros.</p> <p>Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes</p>
<b>El Sistema de Integración Andino (SAI)</b>	<p>El SAI es el conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina que tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva entre sí para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración.</p>
<b>Órganos e instituciones del SAI, regidos por el Acuerdo de Cartagena, y por sus respectivos tratados constitutivos y sus protocolos</b>	<p>Consejo Presidencial Andino,          Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores,          Comisión de la Comunidad Andina,          Secretaría General de la Comunidad Andina,          Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina,          Parlamento Andino,          Consejo Consultivo Empresarial,          Consejo Consultivo Laboral,          Corporación Andina de Fomento (CAF),          Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR),          Convenio Simón Rodríguez,          Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue,          Universidad Andina Simón Bolívar,</p>

## ANEXO 2

### LOS PRODUCTOS LÁCTEOS DE CAJAMARCA – PERÚ\* –

<b>LOCALIZACIÓN</b>	<p>El Departamento de Cajamarca se encuentra situado en el norte de Perú, comprende una extensión de 33.247,77 Km<sup>2</sup> y está dividido en 13 provincias y 127 distritos. El 75% de su población es rural y la tierra se destina en un 4.5% para cultivos, en un 19% para pastos, en un 25.5% para bosques y en un 51.1% para protección.</p> <p>Las actividades principales son la ganadería, el turismo y la minería. La venta de productos lácteos le genera la mayor parte de ingresos y empleo y lo convierte en el primer eslabón de una cadena reconocida de comercialización a nivel nacional.</p>
---------------------	--

<b>PRODUCTO Y/O SERVICIO</b>	<p>Los principales productos de Cajamarca son el queso mantecoso y el queso andino “tipo suizo” o “cajamarquino”.</p> <p>El primero se constituye en el producto “típico” de Cajamarca, es semi-fresco y su producción demanda primero elaborar el quesillo o queso-premantecoso producto de una cuajada natural y después mezclarlo con sal y pasarlo por un molino artesanal para obtener una masa cremosa y agradable a la cual se le da la forma utilizando moldes de madera para finalmente empacarlos para la venta. Los productores de leche son quienes principalmente elaboran el quesillo para evitar su descomposición.</p> <p>El segundo queso, resulta de la maduración de la cuajada de una leche previamente pasteurizada y seguido de un prensado con un poco de sal y de una maduración de tres días. Aunque el conocimiento del proceso de elaboración proviene de Suiza, el tratamiento particular en la producción, su sabor y su textura, lo hacen particular. Uno de los principales problemas es que éstos muchas veces son falsificados sobre todo en la costa del país.</p>
<b>ACTORES</b>	<p>La mayoría de los queseros son originarios de Cajamarca, pero su vinculación con esta industria es reciente (10 años), la mitad tiene un nivel universitario, son casados y tienen 41 años en promedio.</p> <p>Productores de leche: cerca de 30.000 productores pertenecientes a familias de cinco personas y con cuatro o cinco vacas lecheras generalmente.</p> <p>Productores de quesillo: aproximadamente son 19.000.</p> <p>Productores de queso: 157 del queso andino tipo suizo, 98 del queso mantecoso y 205 del queso fresco</p>
<b>INSTITUCIONES</b>	<p>PERULAC S.A, filial de Nestlé (hoy INCALAC), presente desde 1947.</p> <p>CARNILAC (del Grupo GLORIA S.A), presente desde la década de los 90.</p> <p>La Asociación de Productores de Derivados Lácteos de Cajamarca (APDL), creada en 1999 para defender el nombre “queso de Cajamarca” y enfrentar su producción informal.</p> <p>ITDG-América Latina que en el 2002 diseñó una propuesta para el desarrollo integrado del área con el apoyo de la Unión Europea y el Programa Fondoempleo del gobierno del Perú.</p>
<b>RESULTADOS</b>	<p>Los resultados de esta iniciativa se han reflejado en mejores ingresos, más trabajo, mayor atención en la calidad de la leche, mayor capacidad de negociación y mayor capital social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se estima que los ingresos mensuales adicionales han aumentado para los extensionistas y para los productores de quesillo que decidieron convertirse en proveedores de leche.</li> <li>• En las plantas procesadoras de leche a pequeña escala el número de trabajadores permanentes ha aumentado de una persona a dos.</li> </ul>

<b>RESULTADOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente, los proveedores de leche usan pastos mejorados y mejores prácticas de riego, y participan activamente en las organizaciones.</li> <li>• Han empezado a darse discusiones de negocios a diferentes niveles, como resultado de la capacitación en administración de negocios.</li> </ul> <p>Este proyecto obtuvo resultados importantes en la promoción del capital social en sus áreas de intervención... la comercialización es una tarea llevada a cabo en conjunto con un nivel menor de intermediación. La capacidad de negociación ha aumentado de manera significativa, lo cual tiene consecuencias económicas importantes para las familias productoras de leche y los productores de queso (Pezo y Rodríguez, 2004).</p>
<b>HECHOS RECIENTES</b>	<p>Al tener en cuenta que la mayor parte de las familias que producían queso lo hacían de manera artesanal y con niveles muy bajos de tecnología e higiene, así como el fuerte individualismo, la falta de confianza entre los campesinos, la competencia desleal, el desarrollo de la economía informal, los fraudes y la situación asimétrica entre los actores, ITDG-América Latina diseñó una propuesta para el desarrollo integrado del área en el 2002.</p> <p>El objetivo fue ofrecer capacitación y asistencia técnica y comercial a un grupo de fabricantes de queso con los objetivos de garantizar una mejor calidad del producto, un sistema de comercialización más justo, y contribuir al desarrollo del capital social promoviendo la confianza mutua entre los campesinos e incrementado su capacidad para trabajar en equipo, a través de un sistema de grupos formado por extensionistas y campesinos.</p> <p>Luego de la capacitación del ITDG y de la ofrecida por los mismos campesinos extensionistas a los campesinos vecinos, los productores a pequeña escala optaron por vender su leche a los campesinos extensionistas y no fabricar el queso ellos mismos. De esta manera, se cambió el sistema de producción existente lo que mejoró y estabilizó los ingresos de los campesinos, al tiempo que logró una producción de mayor calidad en los quesos. También se crearon asociaciones formales que se reúnen trimestralmente para auto-evaluarse e intercambiar experiencias, y existen alrededor de 60 extensionistas organizados en tres asociaciones. Estos viven en la zona y la conocen, están a disposición de los campesinos cuando éstos requieran asistencia técnica y capacitación y están económicamente dentro de las posibilidades de los pequeños productores.</p>

\* Tomado de Presentación del proyecto de investigación "Estudios de caso de los productos lácteos de Cajamarca con el enfoque de Sistema Agroalimentario local". François Boucher. Ponencia presentada en la Jornada Hemisférica de PRODAR y III Encuentro Nacional de Agroindustria Rural de Guatemala, Antigua, Guatemala, del 5 al 9 de noviembre de 2001.