

**Gobernación del Departamento de Caldas**

**Plan de Desarrollo Departamental "Bases del Nuevo  
Caldas 2001-2003: Hacia el Desarrollo Sostenible  
Siglo XXI".**

**Los Distritos Agroindustriales y sus Estrategias**

**Manizales, noviembre de 2001**

## Presentación

La conceptualización y aproximación que se presenta en este documento sobre los Distritos Agroindustriales ha sido posible por el apoyo brindado a la Gobernación del Departamento de Caldas por parte de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI, Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, ESAP – Unión Europea. Esta organización también ha venido apoyando a los municipios y al Departamento con su proyecto de Escuelas de Gobierno, el cual ha apoyado la formulación de Planes de Desarrollo tanto Departamental como Municipal, y la capacitación para la gestión de los respectivos planes.

He considerado de gran importancia darle a conocer a todos los caldenses, a sus organizaciones públicas y privadas, a los municipios y demás instancias de gobierno departamental y municipal, este proyecto de desarrollo de los Distritos Agroindustriales que fueron definidos en el Plan de Desarrollo Departamental Bases del Nuevo Caldas 2001-2003: Hacia el Desarrollo Sostenible del Siglo XXI, como uno de los soportes básicos para el desarrollo subregional.

Para la implementación del desarrollo de los Distritos Agroindustriales se ha dividido el Departamento en seis subregiones o distritos que permiten ordenar y coordinar las acciones gubernamentales en la búsqueda del desarrollo y el bienestar de sus habitantes. Las condiciones actuales que vive el país y nuestro Departamento, afectados por una crisis que lleva varios años y por un conflicto que está afectando a todos los habitantes de esta región, podrían considerarse por algunos como no propicias para impulsar un proyecto como el de los Distritos Agroindustriales. Pero por su concepción de largo plazo y como política de Estado más que de gobierno, y el pleno convencimiento de que los caldenses debemos superar entre todos las dificultades presentes, este gobierno lo presenta a consideración como una estrategia clave para nuestro futuro como región.

La conceptualización aquí presentada con sus diferentes estrategias e instrumentos debe considerarse como una referencia y un punto de partida para que nos pongamos de acuerdo sobre nuestras posibilidades hacia y futuro, y para que podamos construir entre todos un modelo de desarrollo fundamentado en la agroindustria que garantice unas mejores condiciones de vida, ingresos y empleos a nuestros conciudadanos.

Los invito a todos a que reflexionemos sobre esta propuestas y ayudemos a construirla como un proyecto colectivo en el cual cada uno de nosotros nos dispongamos a aportar según nuestra posición, nuestros conocimientos y experiencias. El proceso que estamos iniciando con los Distritos Agroindustriales no es fácil, requiere de mucho apoyo y colaboración, y en particular de una actitud de cambio y de sentido de pertenencia que nos ayude a superar las diferentes dificultades que hoy hacen más arduo y costoso cualquier emprendimiento que tomemos.

De Uds., más que de la Gobernación del Departamento, depende el éxito que podamos alcanzar en esta apuesta que le estamos proponiendo a los caldenses. Los invito a que nos unamos a esta jornada del desarrollo sin egoísmos, pensando siempre en nuestra patria y en la construcción de un futuro mejor.

**Luis Alfonso Arias Aristizábal**  
**Gobernador del Departamento de Caldas**

## **LOS DISTRITOS AGROINDUSTRIALES DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS<sup>1</sup>**

### **1. Introducción**

El Plan Departamental de Desarrollo define en el Área de Desarrollo Económico – Sector Agroindustrial, el Programa de Consolidación de los Distritos Agroindustriales con el objetivo de *“maximizar los beneficios obtenidos en la articulación de las cadenas primaria, secundaria y terciaria de todas las actividades agropecuarias y forestales en las distintas subregiones del Departamento”*. El Programa hace parte de la política sectorial, la cual establece la orientación de los procesos agropecuarios y forestales hacia su agroindustrialización con criterios de subregionalización y la búsqueda de niveles crecientes de competitividad.

Los objetivos de los Distritos Agroindustriales están supeditados al objetivo más general del Plan Departamental de Desarrollo, que busca introducir las bases para la transformación del modelo de desarrollo de Caldas, propiciando niveles crecientes de competitividad en un entorno sostenible y de integración a la dinámica nacional e internacional, con énfasis en la reducción de los desequilibrios sociales y el respeto a la diversidad cultural como base para asegurar condiciones de convivencia pacífica.

Este documento tiene como propósito aportar elementos para la construcción de un concepto de referencia sobre los Distritos Agroindustriales (DAI) que sirva de base para la ejecución de las estrategias identificadas por el Departamento de Caldas en su Plan de Desarrollo para impulsar los Distritos y el desarrollo subregional.

La conceptualización sobre los DAI debe ser el resultado de un proceso de reflexión colectivo de todos los actores públicos y privados de Departamento, que permita una construcción conceptual que exprese las visiones de los habitantes de Caldas sobre su desarrollo futuro. Para que ese proceso pueda partir de un referente que oriente la reflexión, la Gobernación de Caldas ha querido presentar este documento con las ideas básicas sobre los DAI, sus estrategias e instrumentos de desarrollo. Estos se consideran conceptos abiertos que deben mejorarse y complementarse hasta llegar a una idea colectiva sobre los Distritos que permanezca en la mente y la visión del desarrollo de los diferentes actores sociales e institucionales del Departamento.

Nada de lo propuesto aquí es rígido o fruto de una imposición; todo es flexible y adaptable; todo debe fluir en la búsqueda de una vía de desarrollo compartida por

---

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado bajo la asesoría de Absalón Machado C., con el patrocinio y apoyo de la organización de Estados iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OIE, Proyecto de Apoyo a los municipios ESAP-Unión Europea.

los caldenses que se vaya institucionalizando a través del tiempo en etapas sucesivas e interactivas de cambio de acuerdo con la dotación de factores, las capacidades individuales y colectivas, y según los contextos o los entornos en que se desenvuelvan las actividades del Departamento de Caldas.

Este documento recoge las orientaciones del Plan de Desarrollo Departamental y muchas ideas y apreciaciones de las autoridades gubernamentales y de algunas entidades públicas y privadas. Constituye un aporte de la Gobernación de Caldas a una discusión y un proceso que deben apropiárselos los habitantes del Departamento, las subregiones y las entidades públicas y privadas.

La agroindustria es una actividad de agregación de valor a los productos primarios de gran importancia en los procesos de desarrollo y modernización de las economías. Hace parte del sistema agroalimentario como el eslabón más dinámico de su crecimiento y de la innovación tecnológica. La agroindustria configura procesos que beneficia apreciablemente a los agricultores y los consumidores, cuando ellos estén organizados y empoderados, y cuando han ganado poder de negociación en el mercado, o tienen la capacidad de articularse de distintas maneras a los procesos agroindustriales para beneficiarse de los valores agregados del sistema agroalimentario.

La agroindustria y los procesos poscosecha tienden a resolver problemas críticos de los agricultores cuando éstos logran articularse de manera efectiva a los procesos de agregación de valor de una manera organizada; y cuando la industria apoya a su vez el desarrollo agrícola, en un negocio de conveniencia mutua y sin asimetrías que generen conflictos.

El impacto del desarrollo agroindustrial se observa tanto en las transformaciones productivas como en la organización de los procesos agrícolas, industriales y comerciales, así como en el desarrollo tecnológico, en la calidad de los productos, en los ingresos y el surgimiento de actividades complementarias y de servicios, que pueden llegar a constituir unidades de desarrollo regional con dinámicas virtuosas para el desarrollo.

La relevancia del desarrollo agroindustrial está en la posibilidad que tiene el país y sus diferentes regiones, de avanzar hacia un modelo de desarrollo agroindustrial que permita hacer uso del potencial de recursos naturales y su biodiversidad, como base de los procesos empresariales de agregación de valor, para aprovechar las oportunidades de los mercados internos y externos.

El Departamento de Caldas se ha dividido en seis subregiones o Distritos que alcanzan a tener características de cierta homogeneidad en lo físico, agroecológico, social, cultural y económico, así:

### Distritos Agroindustriales

<b>Occidente Alto</b>	<b>Centro Sur</b>
Riosucio Marmato Supía La Merced Filadelfia	Manizales Neira Villamaría Chinchina Palestina
<b>Occidente Bajo</b>	<b>Oriente Cercano</b>
Anserma Belalcázar San José Risarcaldá Viterbo	Manzanares Marquetalia Marulanda Pensilvania
<b>Norte</b>	<b>Magdalena Caldense</b>
Aguadas Pácora Salamina Aranzazu	Norcasia Samaná Victoria La Dorada

#### Incluir aquí el mapa de los distritos en colores

## 2. El contexto de desarrollo de los Distritos Agroindustriales

### El Plan de Desarrollo Departamental

Los Distritos Agroindustriales, DAI se ubican en primer término en el contexto del “Plan de Desarrollo Departamental Bases del Nuevo Caldas 2001-2003: Hacia el Desarrollo Sostenible del siglo XXI”, y en segundo lugar en el contexto regional, nacional e internacional.

El Plan de Desarrollo se inscribe en la visión de que *“En el 2025 Caldas será un Departamento competitivo en el ámbito Regional, Nacional e Internacional, integrado en sus subregiones y con el resto del País, orientado por los principios del desarrollo sostenible que conllevan a la equidad social, a la paz, al fortalecimiento de su diversidad biológica y cultural y a la generación permanente de sinergias entre el Estado y la Sociedad Civil”*. El objetivo del Plan es introducir las bases para la transformación del modelo de desarrollo de Caldas, propiciando niveles crecientes de competitividad en un entorno sostenible y de integración a la dinámica nacional e internacional, con énfasis en la reducción de los desequilibrios sociales y el respeto a la diversidad cultural como bases para asegurar condiciones de convivencia pacífica.

Los criterios orientadores del Plan, en los cuales se inscribe el programa de los Distritos Agroindustriales, son la equidad social, la equidad de género, la

competitividad, la sustentabilidad, el desarrollo rural y la regionalización, la integración regional y la gerencia estratégica.

Los Distritos Agroindustriales se ubican más concretamente en el Área de Desarrollo Económica que formula el Plan, donde la actividad primaria, la agroindustrial, la minería, el turismo, el sector comercio y de servicios, la ciencia y la tecnología, se constituyen en el conjunto de actividades que se busca priorizar e impulsar partiendo de las experiencias y los desarrollos ya alcanzados, con una orientación de un modelo de desarrollo más ajustado a las características del Departamento y a su disponibilidad de recursos.

### **El contexto nacional**

El contexto nacional con sus potencialidades y limitaciones es el ámbito más concreto de las posibilidades de desarrollo de los DAI. Este contexto tiene una densa carga de factores adversos en la actualidad, cuya manifestación es el conflicto y la poca convivencia entre los colombianos, procesos heredados de una estructura que ha mostrado inflexibilidades para responder a las demandas y la participación real de los diversos sujetos sociales, y de la operación de un modelo de desarrollo que no se ha distinguido por la inclusión, la sostenibilidad y la equidad.

El desarrollo de los DAI se inicia en medio de una crisis estructural combinada con una serie de crisis coyunturales. La crisis social, económica, política e institucional que atraviesa la sociedad colombiana, y el deterioro de los indicadores de pobreza y de calidad de vida en los últimos años en muchas regiones, constituye un referente especial para los programas y proyectos que se están emprendiendo en el Departamento de Caldas, siguiendo las orientaciones generales de su Plan de Desarrollo.

Al estar la actividad económica del Departamento de Caldas fundamentada en una cultura cafetera y en la pequeña propiedad campesina, las perspectivas de diversificar el aparato productivo agropecuario para sustentar un desarrollo agroindustrial, se constituyen en un reto significativo para sus habitantes y autoridades departamentales y locales. Lo rural tiene un peso muy significativo en Caldas, y los DAI fundamentan su desarrollo en una agricultura de pequeños y medianos productores, que constituye una base significativa para construir estructuras empresariales y democráticas, donde los sujetos sociales alcancen una representación adecuada.

La constitución de 1991 introdujo nuevas reglas de juego para el funcionamiento de la sociedad, el relacionamiento de lo público y lo privado, la definición del papel del Estado en el desarrollo, le da una gran relevancia a los derechos ciudadanos, a la descentralización, a la democracia política y económica, a la integración de la nación, así como a la promoción de la participación y la inclusión de los diferentes actores sociales en los procesos de decisión. Esta nueva institucionalidad abre

caminos para el desarrollo de las regiones y las incentiva a identificar sus propias propuestas para mejorar los niveles de vida y bienestar de sus habitantes.

El país está también transitando por un nuevo esquema de políticas que abren más la economía y la sociedad hacia el exterior, lo cual está transformando los sectores productivos y cambiando las visiones que tienen los productores, consumidores y las entidades públicas y privadas sobre las posibilidades de articularse a los mercados internacionales y al proceso de globalización de una manera eficiente e inteligente. Este ha sido un proceso de aprendizaje que ha dejado huellas en muchos sectores y agentes socioeconómicos, unos se han beneficiado y otros han perdido en el proceso.

El desarrollo de la agroindustria en las regiones tiene en la apertura económica y en la globalización un referente que no debe olvidarse para que pueda colocarse en una posición y bajo unos parámetros de crecimiento, que le permita competir a esa actividad, tanto en el mercado interno como externo. El país cuenta con recursos naturales y empresariales que constituyen un potencial para el desarrollo agroindustrial, los cuales requieren utilizarse de una manera más eficiente y organizada y con base en procesos de especialización competitiva y de atención a la seguridad alimentaria de la región y del país.

### **El contexto internacional**

Por su parte, el contexto internacional muestra un proceso creciente de globalización de las economías y las sociedades, con una impresionante revolución tecnológica y la consolidación de la democracia y el liberalismo económico como un sistema universal. En la globalización, el papel de las regiones y de las localidades asume una creciente importancia como mecanismos básicos de la acumulación y el desarrollo, con avances hacia la diversificación productiva y la integración regional. En ese sentido, la descentralización tiende a darle a las regiones un papel protagónico en el desarrollo, con un Estado orientador y facilitador que tiene la responsabilidad de suministrar bienes públicos, algunos de ellos en contratación con el sector privado. Son los gobiernos regionales y locales los que en este contexto de globalización asumen la responsabilidad de definir las áreas donde se invierten los recursos, dentro de un esquema de desarrollo orientado por la sustentabilidad, la equidad y la competitividad.

El concepto de los DAI debe ponerse igualmente en el contexto de un proceso socioeconómico y cultural que avanza aceleradamente hacia una sociedad del conocimiento en el inmediato futuro y dentro de los nuevos conceptos de ruralidad.

El conocimiento está surgiendo como un factor de desarrollo y como dinamizador del cambio social. En el futuro inmediato será este factor, más que la disponibilidad y uso de los factores naturales de la producción, el que definirá la generación y distribución de la riqueza en las sociedades. Es de esperar, por lo tanto, que en una sociedad del conocimiento el poder seguirá a la posesión y

aplicación de la ciencia y la tecnología, y no a la posesión y uso de los recursos naturales. La forma como se distribuya el valor creado será más importante que la distribución inicial de la riqueza y de la propiedad para definir la posición económica, social y política de los agentes en los modernos sistemas agroindustriales.

De acuerdo con los expertos, la sociedad del conocimiento se caracteriza por los siguientes factores:

- La importancia del conocimiento científico en todos los sectores de la sociedad y el papel estratégico de las nuevas áreas de la ciencia.
- El papel central de la educación y la formación de recursos humanos como el elemento más crítico en la constitución de la sociedad del conocimiento.
- El proceso de apropiación social del conocimiento que involucra la generación de bienes públicos y la importancia de las tecnologías apropiables.
- Los procesos de aprendizaje social. El conocimiento se interioriza generando proceso de cambio de actitudes o de valores, cambio institucional y organizacional, desarrollo de capacidades para el aprovechamiento de oportunidades o para adaptarse con éxito a un entorno cambiante. El aprendizaje lleva del conocimiento a la innovación y al cambio social.
- El desarrollo del pensamiento estratégico y prospectivo, el cual es necesario para comprender los cambios que producidos en el entorno, proyectar las tendencias dinámicas y previsibles, e identificar aspectos críticos o estratégicos que orienten esfuerzos en el proceso de generación de conocimiento y cambio social.

Los analistas de las tendencias internacionales consideran que hacia el futuro inmediato los principales problemas y retos que deben enfrentar los países son: el tecnológico, la pobreza, la seguridad alimentara y el desafío ambiental.

La tecnología deberá responder por los aumentos en la producción, por la conservación-renovación de la base de recursos naturales mediante la sostenibilidad de los sistemas de producción agrícola; por el mejoramiento de la salud de los consumidores, a tiempo que debe propender por mejorar las condiciones de vida de agricultores y trabajadores rurales en los países en vía de desarrollo.

Se estima que el cambio tecnológico será responsable del 80% del crecimiento de la producción mundial, y sólo el 20% se le atribuye al uso de la tierra y el agua. Ello está indicando que el conocimiento desplazaré rápidamente la importancia de los recursos tradicionales de la producción (tierra y mano de obra no calificada), sobre los cuales se han basado hasta ahora las ventajas comparativas.

El cambio del paradigma de la revolución verde a la biotecnología, presenta un espectro muy amplio de posibles aplicaciones para la agricultura y el procesamiento de alimentos, frente al reto de aumentar la producción, mejorar la calidad y disponer de precios adecuados, en especial en países de bajos ingresos. Sin embargo, aunque el potencial es alto, en los países en desarrollo los aumentos en productividad no se esperan muy altos por el uso de las nuevas tecnologías, dadas las limitaciones financieras para la investigación y la falta de recursos humanos calificados; así como por las limitaciones institucionales.

Los limitantes más preocupantes para afrontar los retos alimentarios hacia el futuro provienen del lado de la demanda; asociados al tema de la pobreza y la seguridad alimentaria. En un futuro cercano los pobres aumentarán en términos absolutos, fenómeno ya visible en América Latina y se encontrarán cada vez más en las ciudades. Al mismo tiempo, el funcionamiento del mercado no resolverá por sí solo los desequilibrios sociales generados para la distribución del ingreso; de tal suerte que la seguridad alimentaria de los pobres requerirá desarrollos institucionales configurados por una mejor intervención del Estado y el cambio de las relaciones Norte-Sur.

Desde el punto de vista del medio ambiente, los retos son muy grandes y los impactos de la agricultura los determinan dos fuerzas: a) la presión sobre la base de los recursos naturales derivada de la intensificación y expansión de la ganadería y la agricultura; y b) los aportes a la conservación y reproducción de los agrosistemas derivados del avance tecnológico y de las respuestas institucionales a los fenómenos de la degradación ambiental.

Considerando la naturaleza de estos contextos y los problemas involucrados, así como las limitaciones en recursos y de capacidades públicas y privadas, se concibe a los DAI como una estrategia de desarrollo regional de largo plazo, la cual requiere mantenerse por varios períodos gubernamentales sucesivos y acumulativos para que puedan consolidarse y alcanzar una dinámica propia, con una adecuada sostenibilidad.

### **La nueva ruralidad y el desarrollo rural sostenible**

En el contexto internacional se ha venido desarrollando el concepto de nueva ruralidad, como una lectura renovada de lo rural que busca superar las visiones sectorialistas y parciales de la realidad, y por lo tanto las concepciones sobre las políticas de desarrollo en ella sustentadas. En ese desarrollo conceptual, lo rural se asimila más a la noción de territorio donde existe un notable contingente de capital físico, natural, cultural, humano y social, superando la dicotomía de lo rural-urbano. Estos espacios disponen de una estructura urbana que desempeña funciones esenciales en el funcionamiento de la economía rural, y en particular de la agricultura, y se convierten en unidades integrales de planificación de alta connotación rural.

La nueva ruralidad reconoce las interrelaciones entre lo urbano y lo rural, además de que lo rural no lo constituye solamente las actividades agropecuarias y una población dispersa, sino un conjunto multivariado de actividades de todo orden. *“La visión territorial de lo rural, permite visualizar la multiplicidad de funciones, vinculadas al desarrollo agrícola, agroindustrial, artesanal, de servicios, turismo, la cultura, la conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales, es decir, de los ecosistemas locales y globales sustentadores de la vida y de actividades productivas. Todo ello concebido bajo un enfoque de una visión integrada de la sociedad y sus múltiples actividades y relaciones”*<sup>2</sup>.

La nueva ruralidad encuentra por lo tanto sustento en varios conceptos como: el desarrollo humano como objetivo central del desarrollo, el fortalecimiento de la democracia y de la ciudadanía, el crecimiento económico con equidad, la sostenibilidad del desarrollo, el desarrollo rural sostenible más allá del enfoque compensatorio y asistencial, y el capital social como sustento de la estrategia de desarrollo.

De esa discusión ha surgido el término de desarrollo rural sostenible que el IICA define como un *“Proceso de transformación de las sociedades rurales y sus unidades territoriales, centrado en las personas, participativo, con políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales, ecológicos y de género, que busca ampliar las oportunidades de desarrollo humano”*. El desarrollo rural sostenible conduce a la necesidad de que la sociedad le reconozca al sector rural las externalidades que genera en beneficio del colectivo, tanto de tipo ambiental como en el ejercicio de la soberanía cuando el espacio se ocupa de manera continua con actividades productivas lícitas.

### **3. El desarrollo de la agroindustria**

La agroindustria es la actividad que articula, a través de diferentes procesos, a la actividad agropecuaria y forestal con el sector industrial transformador de materias primas naturales. El concepto de agroindustria se refiere a los diferentes procesos, que originados en el sector agropecuario, se constituyen un circuito de agregación de valores con las actividades industriales. Ello significa que los industriales y los agricultores han establecido relaciones contractuales o comerciales que les permite actuar de una manera coordinada en sus procesos productivos. Al agricultor le interesa que el industrial transformador de sus materias primas sea próspero y resuelva sus problemas de suministro y ventas, en tanto que al industrial le interesa que los problemas de los agricultores se resuelvan, y que su actividad sea igualmente rentable. En la agroindustria debe existir un compromiso de desarrollo conjunto, no puede basarse la prosperidad de uno sobre la base de la ruina del otro. Ello requiere de los empresarios y productores un concepto y una visión modernas del desarrollo, y enmarcar este tipo de desarrollo bajo el concepto de la nueva ruralidad.

---

<sup>2</sup> IICA, El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. “Nueva Ruralidad”. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, octubre de 1999.

Distinta a la agroindustria es la industria de alimentos, definida aquí como aquellos establecimientos industriales que procesan materias primas agropecuarias pero que no tienen vínculos con los agricultores, ni están interesados en la suerte de la agricultura como sector. Estas industrias se limitan a comprar materias primas en los mercados, sean mayoristas o minoristas, relacionándose con los comerciantes antes que con los productores, o importan las materias primas que requieren del exterior del país. No establecen vínculos de apoyo y de negocios con los agricultores; están aisladas de la agricultura y no tiene articulaciones en los procesos de agregación de valores. En los Distritos Agroindustriales, definidos más adelante, se concibe el desarrollo agroindustrial bajo la concepción de la articulación de los agentes, y por tanto las estrategias privilegian este tipo de desarrollo frente a la simple industria de alimentos desarticulada de la agricultura.

La agroindustria moderna es aquella donde el agricultor y el industrial son agentes especializados en sus respectivas producciones, ambos manejan sus negocios con un criterio empresarial y se relacionan a través de contratos o acuerdos. En este concepto de lo moderno caben las modalidades de integración horizontal y vertical; y los negocios que directamente hacen los pequeños agricultores organizados con una industria transformadora, siempre y cuando se establezcan relaciones contractuales. Ello se diferencia de la denominada agroindustria rural o artesanal realizada por pequeños productores o campesinos, donde no se distingue un agente industrial; la misma familia o productor agrícola hace actividades de agregación de valor en pequeña escala, usando tecnologías tradicionales para mercados locales.

En una concepción más amplia, se hace referencia al sistema agroindustrial, como aquel que incluye todos los procesos y actividades constitutivos de cadenas de agregación de valores desde la finca hasta el consumidor. El concepto de sistema presupone que todos los agentes y procesos están relacionados, que existe una coordinación de todo el sistema por alguno de los agentes o una agrupación de ellos, y que un eslabón de la cadena de agregación de valor siempre está articulado con otro. En el sistema agroindustrial se configuran las cadenas productivas como procesos articulados de agregación de valor; ellas obedecen a un proceso de coordinación de alguno o algunos de los agentes participantes, y a un poder que se configura en la cadena; por lo general ese poder está por fuera de la agricultura y tiende a ubicarse en el sector industrial, comercial y financiero.

Como elemento prioritario y estratégico, los DAI requieren desarrollarse bajo la idea de la promoción y el estímulo a procesos agroindustriales. Sin embargo, dentro de los Distritos pueden existir o establecerse fábricas de alimentos sin vínculos directos con los agricultores; la estrategia consistiría en lograr esa articulación vía contractual u otros arreglos institucionales a medida que las subregiones avanzan en su desarrollo.

La diferencia entre el concepto de agroindustria y de industria de alimentos, consiste en que el primero genera una serie de procesos de cambio y

transformación en la actividad agropecuaria y del medio rural y urbano, sea de tipo tecnológico, de generación de empleos rurales, de mejoramiento de ingresos de los agricultores, de impulso a formas organizativas de la producción, o el mejoramiento de la calidad de los productos, así como la uniformidad de los productos agropecuarios para el mercado y las industrias. La agroindustria, a diferencia de la industria de alimentos, genera un desarrollo más dinámico e integrador de la sociedad rural con la urbana, ayuda a resolver muchos de los problemas que tienen los productores agrícolas en su comercialización y la valoración de los productos; y además tiene la virtud de estimular la generación de nuevas actividades complementarias como los servicios, en los cuales pueden participar los agricultores. Un desarrollo agroindustrial debería conducir a la conformación de *clusters*<sup>3</sup> productivos en las subregiones.

Los procesos agroindustriales se pueden agrupar en dos grandes tipos de actividades agregadoras de valor a la producción agropecuaria: a) la transformación industrial que cambia la naturaleza de los productos, y b) el procesamiento que incluye una serie de actividades que pueden realizarse en finca, o que se denominan también labores de poscosecha, tales como el lavado, la clasificación, el empaque, los controles de calidad, el transporte, el almacenamiento en frío, y en general la adecuación del producto para el mercado con agregación de valor a los productos a partir de la finca. El primer conjunto de actividades industriales se denomina transformación de grado 1, 2... n, según el avance tecnológico utilizado y el cambio de la naturaleza del producto, estas transformaciones son una actividad netamente industrial. El segundo se denomina transformación cero, en el sentido de que el producto no cambia su naturaleza y sólo se adecua para el mercado y las exigencias de los consumidores, es decir, se consume en fresco o semiprocado, bien empacado, clasificado, conservado y bajo estrictas normas de calidad y salubridad.

#### **4. Objetivo del Programa de los Distritos Agroindustriales**

El Programa de los Distritos Agroindustriales inscrito en el Plan de Desarrollo Departamental, tiene como propósito mejorar el ingreso, el empleo y el nivel de vida de los habitantes de las subregiones del Departamento de Caldas, especialmente a través de la promoción de un desarrollo agroindustrial que

---

<sup>3</sup> Michel Porter define los *clusters* o aglomerados así: “*Los aglomerados son concentraciones geográficas de compañías interrelacionadas, suplidores especializados, proveedores de servicios, empresas e industrias conexas e instituciones asociadas gremiales (ej. Universidades, organismos normalizadores, asociaciones gremiales) en campos particulares que compiten, pero que también cooperan*”. Ver Michael Porter. “Clusters (aglomerados) y competencia: agendas nuevas para compañías, gobiernos e instituciones. 1997. Programa Nacional de Competitividad, Nicaragua. CLADS-INCAE. Un *cluster* es un grupo geográficamente próximo de empresas e instituciones asociadas vinculadas por características comunes y complementarias, que operan en un campo empresarial particular (alimentos, calzado, textiles, etc.). Constituye un potencial para la competitividad y un elemento estratégico para las naciones y las regiones; y son una especie de fuerza motriz para las exportaciones y para atraer inversión tecnológica. Para Porter representan “*un foro importante en el cual pueden y deben ocurrir nuevos tipos de diálogos entre las empresas, las entidades de gobierno e instituciones tales como escuelas, universidades y empresas de servicios públicos*”. Son así espacios geográficos e institucionales para la concertación y la coordinación.

permita articular la producción agropecuaria con los procesos industriales de transformación de esa producción. De otra parte, los DAI se constituirán en un instrumento de la integración subregional y del Departamento de Caldas. Estos objetivos estratégicos son de largo plazo, y por lo tanto deben dimensionarse a través del tiempo

Durante el actual período gubernamental se busca iniciar y crear las condiciones que permitan la constitución y el desarrollo de los Distritos a través de diferentes estrategias; así como poner en marcha los instrumentos que se señalan más adelante, de tal manera que al término de este período gubernamental esté caminando un proceso que contiene los elementos necesarios para que el desarrollo de los Distritos tenga continuidad a través del tiempo; y para que vayan adquiriendo su propia identidad y ayuden a construir modelos o propuestas de desarrollo más autónomas de acuerdo con las visiones y sueños de sus habitantes.

## **5. El concepto de Distritos agroindustriales, DAI**

Lo que aquí se presenta como concepto de un Distrito Agroindustrial es un referente para los diversos agentes socioeconómicos e institucionales. Esta definición no puede constituirse en el concepto definitivo de lo que es un DAI, ya que este concepto debe ser una construcción colectiva que se irá moldeando a través del tiempo de acuerdo con las dinámicas de los procesos de cambio en las subregiones y en el Departamento de Caldas. Es un referente en el sentido de constituirse en un punto de partida para que las subregiones y el Departamento inicien la construcción de su propio concepto.

Lo ideal es que el concepto surja del proceso de desarrollo y de la construcción de las subregiones, así como del tipo de modelo de desarrollo agroindustrial que se vaya conformando a través del tiempo. Tiene el sentido de marcar la dirección inicial hacia donde se pretende impulsar el desarrollo y los criterios básicos que mueven esos procesos. Por ello, es importante ponerle cuidado al contenido de cada una de las partes o elementos que constituyen el concepto de Distrito Agroindustrial, antes que quedarse en la afinación semántica de la definición.

En la definición de los Distritos Agroindustriales deben tenerse en cuenta varios aspectos: a) una visión estratégica de largo plazo; b) una visión armónica de la subregión por parte de los diferentes actores, sean los públicos, los privados o las comunidades; c) un compromiso de los actores frente a esas visiones; d) un concepto de unidad territorial flexible, y e) la posibilidad de coordinar una visión de la subregión con productos o cadenas productivas estratégicas.

***El Distrito agroindustrial, DAI, es un espacio socioeconómico y agroecológico de base fundamentalmente rural, donde la producción agropecuaria se articula con la transformación y procesamiento industrial en un proceso de modernización y diversificación productiva sostenible, dentro de pautas empresariales y de organización y coordinación de los***

***diferentes agentes socioeconómicos e institucionales, para mejorar y estabilizar los ingresos y el bienestar de sus habitantes.***

**a) Espacio socioeconómico y agroecológico de base fundamentalmente rural**

Ese espacio tiene algunas características de homogeneidad y similitud geográfica, social y cultural, y está demarcado físicamente por los límites político administrativos de un grupo de municipios. En general, esos municipios se relacionan y comparten unas actividades económicas que son más rurales que urbanas. Estos espacios son constitutivos de sociedades rurales cuya fuente principal de ingresos y trabajo es la agricultura y la ganadería, y sus relaciones con la naturaleza; pero que en el proceso de transformación van incorporando diferentes opciones del desarrollo que surgen del uso de sus recursos y en actividades que están más allá de la economía rural. Esta se entiende como la actividad agropecuaria combinada con fuentes de ingresos extraprediales de carácter rural, como el comercio, las artesanías, el turismo, los servicios ambientales y otros.

En el desarrollo de los Distritos, los municipios tenderán a agruparse y podrán hacerlo en el tiempo con municipios de departamentos vecinos para constituir un área de desarrollo más amplia, que se congrega alrededor de la organización de la producción y de su industrialización en las cadenas productivas.

Por la dependencia de la actividad primaria que tienen las actividades económicas y sociales en los Distritos, éstos se organizan a partir de zonas agrícolas, y parten de ellas para avanzar hacia la configuración de actividades agroindustriales dinámicas y en ascenso. La diferencia entre las zonas agrícolas y los DAI está dada por el hecho de que en éstos últimos la agroindustria convoca un porcentaje significativo de la producción, de los ingresos y del empleo, convirtiéndose en la actividad dinámica de las subregiones.

**b) donde la producción agropecuaria se articula con la transformación y procesamiento industrial**

La transformación y el procesamiento de los productos agropecuarios son la base de la actividad agroindustrial. La transformación está constituida por aquellas actividades y procesos industriales que cambian la naturaleza del producto (eje, la salsa de tomate, una mermelada, un embutido, un atún enlatado, una leche en polvo); en tanto que el procesamiento se refiere a actividades que agregan valor al producto agropecuario sin cambiar su naturaleza (eje: selección, empaque, transporte, almacenamiento, lavado, control de calidad, encerado, conservación en frío); comúnmente a éstos se les denomina procesos de transformación cero.

La transformación industrial de los productos es realizada en general por empresarios de la industria de alimentos, en tanto que el procesamiento o adecuación de los productos puede ser realizado por los agricultores en su finca,

por agentes comerciales tradicionales o modernos (supermercados), o por una industria empaedora y clasificadora que a su vez tiene infraestructura de frío (*packing house*). Una agroindustria puede también cubrir simultáneamente las actividades de poscosecha y de industrialización de la producción agropecuaria.

En el desarrollo de los sistemas agroalimentarios, el segmento agroindustrial se constituye en la parte dinámica del sistema, y es la que tiende a innovar más rápidamente y a concentrar los excedentes del sistema; en tanto que la producción primaria resulta subordinada a los intereses del capital agroindustrial, financiero y comercial. La mejor alternativa para los agricultores es lograr procesos de coordinación e integración horizontal y vertical con los empresarios de la agroindustria, o con los canales modernos de la comercialización, buscando relaciones equitativas en el trato comercial y financiero. Para ello, la intervención cualificada del Estado para regular los procesos y hacer labores de facilitador y orientador, se constituye en un elemento esencial cuando los productores agrícolas son pequeños o medianos frente a las empresas agroindustriales.

Los agricultores no pueden pretender apropiarse de todo el valor agregado que se incorpora a los productos en las cadenas productivas, pero deben procurar mecanismos para quedarse con una parte significativa del mismo; ello sólo es posible si actúan de manera organizada en lugar de individual y aislada, como sucede actualmente en sociedades rurales de pequeños productores y campesinos como en el Departamento de Caldas. El objetivo indudable de los agricultores es agregar valor a sus productos cuando el mercado esté en capacidad de reconocer o pagar esos valores.

La articulación entre la producción primaria, la agroindustria, la comercialización y los diferentes servicios a la producción, algunos la denominan cadenas productivas, en donde los diferentes agentes socioeconómicos se entrelazan a través de tratos comerciales de diferente naturaleza. Un DAI puede constituirse en un segmento especializado de una cadena productiva amplia que trasciende el ámbito de la subregión; aunque en su interior también es posible encontrar cadenas productivas cortas que se agotan en su mercado subregional. También es posible que en un Distrito Agroindustrial se conformen *clusters* productivos alrededor de la actividad agropecuaria y agroindustrial, o de actividades industriales y de servicios con pocos vínculos con el sector primario.

### **c) en un proceso de modernización y diversificación productiva**

La modernización y la diversificación productiva indican que el sistema productivo agrícola y agroindustrial se orienta por el conocimiento y la aplicación de la ciencia y la tecnología, así como por la innovación. Este proceso conlleva a un aumento de la productividad y la eficiencia, el cual debe traducirse en una disminución de costos y aumentos de los excedentes o de las ganancias, así como en mejoras en la calidad de los productos.

La modernización debe ser un proceso no excluyente, donde el acceso a la educación, el conocimiento, la tecnología, la información, así como a los demás factores productivos, se facilite para todos los productores y agentes del sistema agroalimentario que lo demanden, sin excepciones de ninguna naturaleza. Por ello, a todos los actores se les debería dotar de capacidades para que puedan acceder a esos recursos; el instrumento clave para ello es la educación, considerada estratégica en el Plan Departamental de Desarrollo de Caldas.

Lo anterior significa que en un DAI pueden existir agricultores que por tradición y costumbre, y por sus niveles de educación y capacitación, prefieren continuar con sus sistemas tradicionales de producción, manteniendo un bajo nivel de ingresos, o con una reducida capacidad para acumular excedentes económicos, pero con un manejo adecuado de su seguridad alimentaria. El proceso dinámico de cambio que puede desatar la introducción de procesos agroindustriales puede ir incorporando lentamente a estos agricultores al uso de técnicas más modernas, y en un proceso de cambio hacia otras prácticas más eficaces que puedan generar mayores ingresos, y que además sean compatibles con un modelo de desarrollo sostenible.

La no-exclusión debe entenderse también como el respeto y el rescate de técnicas tradicionales que hoy pueden ser muy eficientes en materia de uso de los recursos naturales, como la agricultura orgánica o ecológica que no utiliza lo moderno (entendido como el uso de insumos ajenos a la finca, como los agroquímicos y pesticidas). Lo moderno y lo tradicional pueden coexistir manejando cada uno sus respectivos espacios productivos y sus lógicas de reproducción. Sin embargo, si los productores tradicionales quieren articularse con la agroindustria, deberán avanzar en el mejoramiento de la calidad y la homogeneidad de los productos.

Por su parte, la diversificación productiva también significa el desarrollo de varios sistemas productivos y productos en una región, así como la generación de actividades económicas no agropecuarias que se realizan en los espacios rurales o en los respectivos territorios, para que su actividad no dependa de un solo bien y pueda diversificar los niveles de riesgo. La posibilidad de mantener el policultivo en las empresas familiares con un producto líder y otros complementarios es una estrategia familiar de diversificación de riesgos, válida en el desarrollo subregional. En finca es recomendable tener varios cultivos, o un sistema de producción diversificado y de preferencia con tecnologías limpias, donde uno de los productos es el rubro principal generador de ingresos monetarios. En el orden regional lo recomendable sería disponer de varios productos principales o líderes, para facilitar la estabilidad del ingreso y el empleo en la región, y evitar que toda ella sucumba en períodos de crisis o de baja significativa de precios de uno de los productos principales, o de uno de sus sistemas productivos.

La diversificación productiva regional es una estrategia recomendable en los procesos de modernización, pues le da flexibilidad a las regiones para adaptarse sin mayores traumas a coyunturas, tanto de crisis como de prosperidad.

La agricultura sostenible es el principio básico de la modernización y diversificación productiva en los DAI, y ello debe reflejarse en los sistemas productivos y en las prácticas culturales de los cultivos y actividades pecuarias. La educación ambiental es un instrumento clave para llegar a ese propósito. Al orientarse la producción en los Distritos Agroindustriales con criterios de sostenibilidad agroecológica y ambiental, se deben generar externalidades positivas para el resto de la sociedad en términos ambientales; las que en algún momento deberán ser reconocidas en los precios de los productos.

#### **d) dentro de pautas empresariales**

Los DAI sólo podrán alcanzar dinámicas productivas y de modernización cuando se imponga el concepto de empresa en el manejo de los diferentes negocios y actividades relativos al sistema agroalimentario. La formación de empresarios es así un imperativo para la competencia y la eficiencia de los Distritos. Empresarios para la agricultura y ganadería, para la actividad forestal, para la acuicultura, para la agroindustria, para el comercio y la distribución, y para la prestación de los diferentes servicios del sistema en los DAI.

Lo primero que debe introducirse es la cultura de llevar cuentas en los negocios para poder medir sus réditos, o para establecer la relación costo-beneficio. Un empresario usa la técnica, la tecnología, la experiencia y la información, para estructurar sus negocios y disminuir los riesgos inherentes a su actividad. El empresario está informado de la evolución y marcha de los mercados, de la competencia, de los diferentes contextos que afectan directa o indirectamente sus actividades (locales, regionales, nacionales e internacionales). El empresario tiene capacidad para aprovechar las oportunidades del mercado y considera su empresa como un negocio de largo plazo y no como una actividad casual. Este se diferencia del productor familiar tradicional de subsistencia, cuya finca o parcela y su sistema productivo constituye una forma de vida, más que una actividad guiada por intereses comerciales.

Un empresario maneja apropiadamente las relaciones laborales, respeta la ley y las reglas de juego fijadas por el Estado y la sociedad en que actúa, maneja una ética profesional en sus negocios, no es ajeno a la sensibilidad por el problema social; conoce y respeta las normas ambientales que le imponen restricciones para poder mantener un medio ambiente aceptable para todos. El verdadero empresario, a tiempo que se preocupa de su negocio y por hacer de él una actividad rentable y estable, también le preocupa la suerte de su país, de su región y de sus vecinos. Un empresario está en capacidad de reclamar derechos pero al mismo tiempo de cumplir obligaciones con el Estado, la sociedad y con quienes lo rodean.

No es fácil ser empresario, y ello requiere de un proceso largo de experimentación, de capacitación y de cambios de mentalidad. En los DAI se requiere hacer un gran esfuerzo e inversión para la formación de una cultura

empresarial en toda la región, en el contexto de un proceso de consolidación y desarrollo de la democracia.

**e) y pautas de organización y coordinación de los diferentes agentes socioeconómicos e institucionales**

En relación con la organización y coordinación de todos los agentes que participan en el DAI y el sistema agroalimentario, es necesario señalar que la organización hace referencia a los mecanismos de representación de los intereses colectivos y de grupos en la sociedad, llámese gremio, asociación, ONG, sindicato, cooperativa. Ninguna sociedad puede operar con eficacia si los intereses de los diferentes agentes no están organizados. La relación de los agricultores con la agroindustria y el comercio es posible a través de la organización. En sociedades rurales como la del Departamento de Caldas, donde la mayoría de los productores agropecuarios son pequeños, ninguno de ellos actuando individualmente tiene posibilidad de establecer una relación comercial adecuada con la agroindustria y el comercio, ni tampoco con las entidades públicas.

La organización es fundamental para relacionarse con el Estado y sus entidades, tanto para recibir servicios como para proponer políticas, programas y proyectos. Las organizaciones en los DAI deben procurar alcanzar su independencia del Estado y de los gobiernos, actuando autónomamente en representación de los intereses de sus asociados; por ello requieren evitar la cooptación por el Estado y sus entidades, así como el asistencialismo y prebendalismo a ultranza.

En un mundo cambiante y cada vez más complejo, las organizaciones exitosas son aquellas que tienen la habilidad para aprender de sus propias experiencias y adaptarse rápidamente al cambio. Las organizaciones que aprenden deben ser descentralizadas, con multidisciplinariedad abierta, con grupos flexibles, y con capacidad para ofrecer productos heterogéneos para atender las demandas.

Las organizaciones en un DAI requieren constituir redes de relaciones desde lo local hacia lo regional, además de articularse hacia fuera con organizaciones de otros DAI, de otras regiones, y de otros Departamentos, hasta avanzar en la constitución de organizaciones intermedias que hagan la ligazón entre las locales y las nacionales e internacionales. Todo ello está finalmente supeditado a la asociatividad como un principio básico del desarrollo en las diferentes subregiones, encaminada a romper el individualismo que caracteriza a la sociedad colombiana.

**f). Para mejorar y estabilizar los ingresos y el bienestar**

El objetivo final del desarrollo subregional y de los Distritos Agroindustriales es mejorar el bienestar, los ingresos y las oportunidades de vida y empleo, así como de la convivencia de los habitantes del Departamento de Caldas. No se trata en el largo plazo de mantener una economía de subsistencia, sino de lograr procesos acumulativos a través de la generación de pequeños núcleos de acumulación, que

vayan mejorando la situación de los individuos, las familias y los grupos organizados de la sociedad. La mejora de los ingresos y el bienestar parte de la posibilidad de que los pequeños productores se puedan articular con los medianos y los grandes, a través de arreglos institucionales y de negocios de mutua conveniencia.

En el fondo, el programa de los DAI constituye una estrategia para buscar la estabilidad y el desarrollo de las economías campesinas de subsistencia que existen en el Departamento de Caldas para que puedan superar la pobreza, y encontrar alternativas de ingresos extraprediales para aquellos campesinos que no tienen posibilidades de acceder a más recursos productivos, sin necesidad de migrar a las ciudades. Esta estrategia requiere de una acción proactiva del Estado con una visión de largo plazo, y en especial necesita de un proceso de organización de las comunidades para el desarrollo, y de apoyos sustanciales del Estado y del conjunto de la sociedad.

## **6. Los DAI, un concepto sistémico y virtuoso**

Los Distritos Agroindustriales terminan conformados por una multitud de actividades económicas, sociales, políticas e institucionales, todas ellas articuladas y operando de manera coordinada a través de sinergias, donde la transformación industrial de los productos agropecuarios y su adaptación a los mercados se constituyen en el centro dinámico del desarrollo, como eje que aglutina y genera dinámicas de cambio y modernización.

Los DAI hacen parte de una visión integral e integrada del desarrollo, operacionalizada a través de proyectos y desarrollos institucionales públicos y privados, que no sólo fijan las reglas de juego sino que también generan las condiciones y capacidades para que los sujetos sociales interactúen, se relacionen, formen capital social a través de sus organizaciones, generen confianza y un buen trato entre todos.

El desarrollo de los DAI es sistémico en la medida que articula todo a su alrededor, conformando una unidad en medio de la diversidad, y una diversidad a través de la unidad. Contiene implícitamente un concepto de totalidad articulada donde cada uno de sus elementos se explica sólo en función del todo al cual pertenece. Es un sistema abierto con capacidad de relacionarse con el entorno y de procesar la información y los mensajes que éste le envía para su propio provecho; en ese sentido es un sistema con capacidad de evitar un colapso ante coyunturas externas no favorables o procesos perversos. En otros términos, configura una red interna y externa de relaciones que facilitan sus sostenibilidad e institucionalidad y legitimidad.

La operación de los DAI en su concepción sistémica debe conducir a un proceso continuo de aprendizaje y de cambio, así como de desarrollo institucional. Igualmente debe conducir en su proceso de crecimiento, a la conformación de una

dinámica virtuosa de desarrollo, superando las dinámicas perversas existentes, o que el contexto trata de introducir.

Al convertirse en un sistema regional virtuoso, el DAI ayuda a resolver las diferentes asimetrías existentes en las regiones entre los agentes, derivadas tanto de las fallas del mercado y la información, como de fallas del Estado. Igualmente, debe generar sus propias sinergias para convertirse en un sistema que opera por fuerzas endógenas creadas a su interior, más que por fuerzas exógenas.

## **7. Principios orientadores**

El desarrollo de los Distritos Agroindustriales se rige y orienta por unos principios generales que permiten constituir su propia personalidad o identidad, distinguiéndolos de otros conceptos similares o afines. Los DAI alcanzarán su propia personalidad, tanto por estos principios distintivos, como por otros elementos tales como la existencia o generación de un producto o grupo de productos líderes en la subregión, por una construcción institucional que permita hacer articulaciones que de otra manera, o en otras circunstancias no se daría, como por ejemplo una red, una organización, un arreglo institucional determinado. También puede identificarse un Distrito por el tipo de agentes que participan en los procesos de transformación, sean empresarios, campesinos, cooperativas u organizaciones específicas.

Esta identidad se construye con los actores y agentes socioeconómicos a través del tiempo, y es en realidad un resultado del desarrollo. Las identidades pueden ser diferenciadas en muchos aspectos pues no puede esperarse una uniformidad en el desarrollo; la diversidad es siempre una fuente de inspiración y de innovación, constituye un venero de nuevas iniciativas y de constitución de vanagloria de las comunidades.

Los principios sobre los cuales se construyen los Distritos son básicamente:

- La descentralización: un mayor protagonismo de las entidades territoriales; son los actores locales los que definen sus opciones de desarrollo.
- La sostenibilidad: tanto en términos ambientales como en lo social y lo económico.
- La equidad, la no-discriminación, y la participación de los actores sociales en los sistemas de decisiones.
- La agricultura como la base del desarrollo subregional, enmarcada en la nueva ruralidad.
- La competitividad y la eficiencia: mentalidad empresarial.
- La transparencia de las reglas de juego y de las transacciones.
- La gradualidad: desarrollo por pequeños cambios sucesivos y acumulativos.
- La construcción de lo grande a partir de lo pequeño: lo pequeño se va articulando con lo mediano y lo grande a través de relaciones simétricas.
- La agricultura como sector no subsidiario del resto de la economía.

- El reconocimiento de los sujetos sociales para el desarrollo en términos del contexto en que se mueven y de los recursos que manejan.
- La asociatividad como elemento aglutinador de intereses, de generación de confianza en las instituciones, transparencia en las transacciones y desarrollo de la democracia.

## **8. Las estrategias para el desarrollo de los DAI**

Existen estrategias de tipo general o transversal para todos los Distritos, y específicas para cada subregión o Distrito según sus características y su grado de desarrollo. Las estrategias generales aquí sugeridas son un referente para el desarrollo de los DAI y para identificar estrategias específicas para cada Distrito que atiendan las diferentes dotaciones de recursos, los desarrollos alcanzados, las capacidades individuales, de grupo o institucionales, las vinculaciones con los mercados internos y externos al Departamento, las condiciones socio geográficas, las limitaciones y potencialidades de cada subregión.

Dada la complejidad del desarrollo de un DAI, y la heterogeneidad existente entre ellos, no existe, para su desarrollo y proyección una estratégica única, sino la combinación de varias estrategias que deben coordinarse en el tiempo y el espacio. Además, las estrategias diferenciadas para cada Distrito son el resultado de consensos entre sus diferentes actores y agentes socioeconómicos e institucionales.

El objetivo de las estrategias es crear las condiciones para que el proceso de modernización, diversificación y organización de la producción agropecuaria, alcance una dinámica tal, que de manera autónoma, los productos y los productores que estén en capacidad de hacerlo, se vayan incorporando gradualmente a procesos agroindustriales dinámicos orientados por las fuerzas del mercado, según los productos estratégicos que se identifiquen para cada subregión dentro del concepto de competitividad y seguridad alimentaria. Estos procesos terminarán mejorando los ingresos y la calidad de vida de los habitantes urbanos y rurales de los Distritos.

El desarrollo agroindustrial en los Distritos puede darse por doble vía: desde la iniciativa de los productores agropecuarios hacia el sector agroindustrial, o desde la iniciativa de los empresarios industriales del sector transformador de los productos agrícolas hacia los agricultores. Ambos procesos se consideran válidos y útiles para el desarrollo de las estrategias. La elección y desarrollo de una u otra vía, o de ambas al tiempo, depende de las señales del mercado, de la organización de los sectores productivos, de su desarrollo institucional, de sus capacidades, de los incentivos o señales que establezca el sector público a través de las políticas, y del desarrollo de instrumentos e instituciones locales y distritales.

Las estrategias generales serían entonces:

- A. Un aspecto fundamental de la estrategia es **el desarrollo institucional público y privado**, tanto en materia de reglas de juego, actitudes y valores, como de organizaciones para el desarrollo. En esta estrategia es clave la promoción de distintas formas de cooperación y organización entre los agentes y de arreglos institucionales que permitan mejorar la confianza, potenciar las capacidades de grupos, desarrollar capacidades de innovación y desarrollos tecnológicos en todos los ámbitos del sistema agroindustrial. El desarrollo institucional debe orientarse con base en la formación de recursos humanos y las prácticas participativas para ir creando sentidos de pertenencia e identidades subregionales y departamentales. El establecimiento de redes, instituciones y organizaciones locales (capital social) que surjan de ambientes agrarios, son la base del progreso del sistema y del surgimiento de formas flexibles de industrialización de los productos agrícolas.

Tanto el fortalecimiento de las organizaciones existentes como la innovación institucional (creación de nuevas reglas de juego para la interacción humana y de nuevas organizaciones que representen intereses públicos y privados) se consideran cruciales para el buen desempeño económico, social y político de los Distritos, y para alcanzar sendas de crecimiento estables y confiables.

- B. **Fortalecer primordialmente la seguridad alimentaria familiar y del Departamento**, desde el punto de vista de la oferta y la demanda, para lo cual es necesario identificar bienes estratégicos en la alimentación regional dentro de los patrones básicos de consumo actuales. Ello implica una estrategia de diversificación productiva y el fortalecimiento de las economías campesinas, recuperando sus niveles de autosuficiencia y autosostenibilidad, así como la producción de comida para la familia, y los sistemas de producción ecológica y orgánica que utiliza muy pocos insumos externos a la unidad productiva, al estilo de las granjas integrales autosuficientes. Sin embargo, la producción familiar también debe buscar la diversificación para el mercado cuando sus dotaciones de recursos se lo permitan.

La producción de bienes alimentarios y de materias primas agropecuarias que sustituyan total o parcialmente las importaciones que hace el Departamento en la actualidad de otros departamentos o del exterior, es parte central de esta estrategia. No se trata de volver al Departamento completamente autosuficiente en la producción de alimentos, pero sí de recuperar producciones que tradicionalmente se han realizado en la región, y en las que los agricultores poseen conocimientos y prácticas adecuadas; una autosuficiencia relativa en alimentos debe ser el resultado de esta estrategia en el largo plazo.

- C. **El desarrollo de la articulación de la agroindustria con el mercado interno**, como primera prioridad para aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados internos locales, regionales y nacional. Ello se considera como un proceso de aprendizaje antes de establecer relaciones con los mercados externos, en especial cuando las producciones provienen de pequeños productores dispersos. Siendo esa la prioridad, esta estrategia también contempla la exploración de los mercados externos para aquellos productos que por sus características peculiares, de alto valor, especificidad y manejo empresarial, encuentren nichos de mercado en el exterior y alcancen condiciones de competitividad.
- D. Apoyar intensamente **el procesamiento de los productos manejando niveles de transformación cero** (lavado, selección, empaque, transporte, almacenamiento, control de calidad, encerado, conservación en frío, etc.) como una etapa preliminar, para avanzar hacia la transformación propiamente industrial. Los productos que ya están ligados directamente a establecimientos industriales con mercados en funcionamiento se fortalecerían buscando vincular más productores a ellos y ampliando los mercados hacia fuera del Departamento. La estrategia consiste en avanzar gradualmente hacia la agroindustria transformadora de productos primarios (transformación 1, 2 ... n), con procesos industriales modernos y empresariales, con una fase previa de manejo poscosecha (procesamiento o transformación cero). El procesamiento y la transformación pueden manejarse simultáneamente, dando prioridad al uno o al otro, según el grado de avance del desarrollo agroindustrial en los productos o conjuntos de ellos.

El desarrollo de cadenas productivas que se articulen con base en procesos agroindustriales dinámicos es esencial para lograr una coordinación y ordenamiento de los diferentes procesos productivos y de los intereses grupales en la cadena. Igualmente se prestará atención al desarrollo de *miniclusters* subregionales.

- E. **No dispersar las agroindustrias por todos los municipios sino concentrarlas en aquellos que ya han demostrado condiciones para albergarlas**. Se buscaría fortalecer el desarrollo de las empresas agroindustriales que ya están funcionando, y concentrar a su alrededor actividades complementarias o nuevas empresas, antes que dispersar su montaje en todos los municipios. Con ello se buscaría aprovechar las economías de escala que surgen de la aglomeración en municipios donde ya existen mejores condiciones y servicios para el desarrollo (formación de *miniclusters*), lo cual hará más eficiente el uso de los recursos existentes y permitirá crear núcleos mínimos de acumulación de talento humano, de capital financiero y de tecnología e información. Esta estrategia debe procurar de alguna manera equilibrios en el desarrollo regional.

F. **Construcción de vías y educación.** Para el desarrollo agroindustrial, el Distrito cuenta con las estrategias generales y los principios establecidos en el Plan de Desarrollo Departamental Bases del Nuevo Caldas 2001-2003: Hacia el Desarrollo Sostenible del siglo XXI, las cuales son transversales a todos sectores, especialmente las vías y la educación.

## 9. Naturaleza de la estrategia

Una cosa es establecer una estrategia de desarrollo en sociedades rurales en una época de prosperidad, y otra hacerlo en una época de crisis, en particular en una región donde tiene un peso predominante el ingreso y el empleo generados alrededor del café, y de una cultura caficultora acentuada que ha contado con importantes apoyos institucionales y con un modelo definido de desarrollo rural que funcionó durante más de 70 años sin interrupciones. La cultura cafetera creada es una cultura del no- riesgo en la inversión y en la producción y de asistencia estatal permanente. En épocas de crisis como la actual, la estrategia consiste en no dejar deteriorar más el ingreso, estabilizando la economía agrícola en su nivel actual, procurando aumentar los ingresos mediante la organización de la producción y la comercialización, de aquellos productos que tienen condiciones de mercado, para agregarles valor en la industria.

En épocas de crisis, las economías campesinas tienen atributos que les permite mantenerse en una situación de subsistencia para no sucumbir. Por ello es tan importante buscar su estabilización y ponerse como meta ese propósito en un período de tiempo no muy largo, con el soporte de la construcción de infraestructura, la educación, el crédito y la transferencia de tecnología, así como con la organización de los productores para la comercialización. La estabilización consiste en fortalecer la producción familiar, buscando la valorización del trabajo en el mercado, lo cual a su vez dinamiza la demanda.

En lugar de una modernización acelerada que conduciría a un desplazamiento de pobladores y de mano de obra rural hacia los centros urbanos, lo que se buscaría es un proceso de reactivación de la producción familiar con tecnologías intermedias o alternativas, que no desplacen trabajo. Se trataría de mantener la población rural en el campo o en poblados menores, mientras alcance mayores niveles de educación y capacitación para que pueda competir en los sectores urbanos, dotando a los habitantes de condiciones y capacidades para enfrentar opciones de vinculación al aparato productivo y de servicios. Se trataría finalmente de urbanizar la vida rural, manteniendo a los pobladores en las áreas rurales.

Los DAI no pueden considerarse como el punto de partida sino de llegada en una estrategia de desarrollo regional de más largo plazo que tenga en cuenta las tendencias de transformación estructural que se dan en la sociedad, en la economía colombiana y en los contextos internacionales. Tampoco los DAI son un punto finalista homogéneo para todas los Distritos, son más bien instancias intermedias en el proceso de evolución y desarrollo de los sistemas socioeconómicos, que siempre estarán sometidos a influjos internos y externos en

su proceso de avance hacia sociedades más industrializadas y modernas, pero que conservan lo valioso de su patrimonio como las economías agrícolas familiares, en este caso.

Cada Distrito buscará su propia salida a los mercados, sean regionales, por fuera del Departamento o el exterior. Igualmente, encontrará su especialización, sea como proveedor calificado de materias primas para una industria de otro Distrito o del Departamento, o de un mercado de bienes primarios regional; o como un Distrito esencialmente transformador de productos agropecuarios, o también desempeñando ambas funciones; será el mercado el que dirá cuál de estos caminos se sigue. No todos los Distritos pueden seguir el mismo camino de modernización y las mismas rutas de avance.

En la medida que avance el desarrollo y la articulación de los mercados, los DAI se irán configurando en unidades mayores, o empezarán a relacionarse y reestructurarse regionalmente. Por eso, los límites de los DAI deben ser flexibles a través del tiempo pues el mercado y las dinámicas sociales son los que finalmente los definen.

Es importante señalar que estas estrategias para los Distritos no desconocen las que se puedan derivan de una reestructuración de las economías cafeteras y de los diferentes proyectos que de allí se definan. No puede pensarse que por un lado está el programa de los Distritos Agroindustriales y por el otro los programas y proyectos de la Federación Nacional de Cafeteros; no, ambos deben coordinarse y complementarse para hacer una sola estrategia de desarrollo subregional. Aunque en este documento no se hace mención de la estrategia y los proyectos que está desarrollando la Federación Nacional de Cafeteros, ellos pueden inscribirse dentro de las estrategias generales aquí formuladas, y no son ajenos a ellas. La participación de los cafeteros a través de sus diferentes organismos en las diferentes instancias institucionales que se proponen para el manejo de las estrategias de los DAI, es un factor muy importante a tener en cuenta.

## **10. Instrumentos estratégicos**

Los instrumentos para el desarrollo de las estrategias generales son múltiples y contemplan, en general, todos los mecanismos que tradicionalmente han hecho parte de las estrategias de desarrollo rural y agroindustrial. Sin embargo, existen instrumentos estratégicos que el Departamento de Caldas puede empezar a diseñar e implementar con algunas innovaciones respecto a lo que han sido los mecanismos utilizados en las estrategias de desarrollo rural implementadas en el país en las últimas décadas. En este documento se hace un enunciado general de esos instrumentos, para efectos de su diseño y desarrollo como proyectos específicos.

### **a) Proyecto de seguridad alimentaria de orden familiar**

La estrategia de seguridad alimentaria desde el lado de la oferta puede implementarse a través de un proyecto de promoción y asesoría a la producción de alimentos en finca para el consumo de las familias rurales, utilizando experiencias ya probadas en Departamentos vecinos. La experiencia que ha desarrollado el CIAO parece indicada para este propósito y ellas podría utilizarse, con algunos ajustes, en municipios seleccionados en una primera fase. Se sugiere para ello un Convenio Gobernación-CIAO con base en un proyecto específico con metas definidas en el tiempo, que incluya también la promoción y asesoría en el desarrollo y utilización de sistemas de producción orgánicos o de agricultura ecológica.

Este proyecto debe complementarse con el fomento y estímulo a la producción de alimentos para diversificar las fincas, y al tiempo las subregiones, sin necesidad de que se sustituyan completamente las producciones de bienes como café u otros, donde los productores se han especializado históricamente. En el largo plazo es de esperar que algunos productores de café decidan cambiar sus cultivos por otros que ofrezcan alternativas similares o mejores de ingreso, y que tengan garantizada la comercialización; el mercado dará las señales para ello. El desarrollo de la producción de alimentos requiere de crédito y asistencia técnica utilizando los mecanismos ya establecidos, pero se sugiere buscar alternativas de financiación nuevas, sean formales o informales, que partan de las iniciativas de los productores, una vez organizados.

La capacitación empresarial, el desarrollo tecnológico, y el suministro de información son cruciales en este proceso. Este instrumento debe estar articulado a las políticas e instrumentos sectoriales que implementa el gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con sus diferentes entidades adscritas y vinculadas.

Este proyecto debe estar articulado también con los estudios y sugerencias que haga el Crece en los estudios que está realizando para la identificación de sectores estratégicos en las subregiones, en el proceso de diversificación y modernización de la producción.

## **b) Información e inteligencia de mercados**

Además de desarrollar la estrategia de seguridad alimentaria teniendo en cuenta las condiciones competitivas, los distritos deben buscar el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados externos para posicionarse en ellos con algunos productos donde existan ventaja comparativas y competitivas. Para ellos es necesario estructurar un sistema de inteligencia de mercados que suministre información y análisis de temas como: información estratégica de sectores y productos potenciales de cada uno de los Distritos, información sobre precios, producciones, mercados de destino, variedades, frecuencias de producción, calidades, normas técnicas en el mercado, reglamentaciones sanitarias en el manejo de productos, tanto en los mercados regionales como nacionales e internacionales, oportunidades de mercados y otros. Igualmente, el sistema debe

suministrar información sobre las estructuras jurídicas, administrativas y logísticas de las diferentes regiones o países de destino.

El sistema debe operar de manera que permita un acceso fácil a la información de parte de los agentes económicos y sociales que la requieran, utilizando la virtualidad en la medida de lo posible. Este sistema debe operar también en red con sistemas similares existentes en país y en los Departamentos vecinos donde se encuentra información de carácter universal o común, a lo cual debe agregarse la información local construida por el mismo sistema para el Departamento de Caldas a partir de la Secretaría de Agricultura.

### **c) Convenio Gobernación - Universidades**

Las universidades que existen en el Departamento de Caldas tiene mucho que aportar en el desarrollo de las subregiones y están interesadas en participar en la implementación de las estrategias. Las principales universidades que operan en Manizales ya tienen experiencias en el trabajo con las comunidades y los municipios; tal vez la más importante de ellas fue UNIR que operaba con el apoyo de la Fundación Kellog, y que se terminó en el año 2000 por falta de recursos. Esta experiencia muestra un camino para que las universidades se vuelquen a apoyar el desarrollo de las subregiones. Se propone para ello la implementación de un proyecto con la denominación **Uni-Región, o La Universidad en la Región**, que especificaría las actividades que cada universidad o sus Facultades implementarían, las responsabilidades con metas concretas y plazos específicos, y la articulación con el sector privado en aspectos donde se encuentren complementariedades y economías de escala.

### **d) Convenio gobernación - municipios**

De manera similar, la Gobernación de Caldas requerirá elaborar acuerdos y convenios con los municipios del Departamento para el desarrollo de proyectos específicos dentro de las estrategias previstas para los DAI. Estos convenios se refieren a actividades programadas en los Comités Distritales, o aquellas que hacen parte del Plan de Desarrollo del Departamento. Su financiación puede provenir de recursos del Departamento, del municipio o de otras fuentes diferentes. El principio que debe conservarse en la ejecución de estos convenios es el de la cofinanciación, donde la comunidad también aporta un porcentaje de recursos, sea en especie o en dinero. El seguimiento y evaluación de estos convenios los haría la Secretaría de Agricultura del Departamento, o la de Planeación, según el caso.

### **e) Convenio Sena-Gobernación-DAN Social**

Uno de los instrumentos estratégicos para el desarrollo de los Distritos es la organización de los productores y diversos agentes socioeconómicos, la capacitación de líderes y organizaciones, así como la promoción de diferentes formas de cooperación y de la economía solidaria. La Gobernación ya está

ejecutando un convenio con el Sena y el DAN Social para la creación, desarrollo y fortalecimiento de empresas asociativas en los municipios del Departamento de Caldas, proporcionándoles formación, capacitación y asesoría empresarial. Este convenio requiere de continuidad y ajustes para poder obtener resultados, pues la creación de una cultura solidaria y de cooperación es un asunto de largo plazo que necesita de un apoyo y promoción continuos con base en estímulos y la muestra de experiencias exitosas que puedan arrastrar tras de sí a los productores, en especial a los pequeños agricultores dispersos.

Este convenio se complementa con las acciones de capacitación que realiza el Proyecto de Apoyo a los Municipios de la ESAP-Comunidad Europea, a través de las Escuelas de Gobierno, cuyo como propósito principal es fortalecer la capacidad de gobierno y de gestión municipal, así como la armonización del proceso de planificación territorial entre los niveles departamental y municipal. Ello con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de ejecución de los planes de desarrollo local. Las actividades de capacitación se realizan en tres frentes: a) consolidación de los Planes de Acción; b) Montaje y puesta en marcha de sistemas de evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo (con base en los Planes de Acción) y c) Capacitación sobre herramientas básicas de gestión municipal (v.gr. sistemas de información, gestión administrativa, gestión financiera, participación ciudadana, etc.), que fortalezcan los procesos de gestión de los Planes de Desarrollo y de los Planes de Acción.

#### **f) Recursos para preinversión y portafolio de proyectos**

En la medida en que se concreten nuevos proyectos se requiere de recursos públicos de preinversión para financiar estudios de prefactibilidad y realizar la evaluación de proyectos, así como para garantizar el suministro de información que requieren los agentes para la toma de decisiones. Más adelante se puede pensar en un Fondo de Capital de Riesgo para impulsar proyectos estratégicos en zonas donde el sector privado no llega por su propia cuenta.

Instrumentalmente, los DAI deben dar origen a una serie de proyectos (**portafolio de proyectos**), que permitan buscar inversionistas y vayan generando sinergias hasta llegar a configurar un espacio de inversión continua con recursos provenientes de la región y de fuera de ella. Estos proyectos deberían originar empresas abiertas donde los diferentes agentes socioeconómicos se conviertan en accionistas en un proceso de democratización de la propiedad y de los factores productivos. Ello facilitaría la captación e inversión de los excedentes económicos al interior de los Distritos, así sea en pequeña escala. La articulación con la Incubadora de Empresas de base tecnológica es necesaria para la gestación de proyectos; así mismo con el Comité Inter-gremial de Caldas en el desarrollo de sectores estratégicos, y dentro del marco de la competitividad.

#### **g) Impulso de la micro, la pequeña y la mediana empresa**

Como parte de la estrategia está el impulso de la micro, la pequeña y la mediana empresa. La estrategia no es crear grandes empresas agroindustriales o de servicios sino una red de empresas pequeñas eficientes, tanto de carácter de subsistencia (famiempresas) como de tipo empresarial para que cubran tanto el área de producción como la comercialización y la prestación de servicios. Se trata de desarrollar empresas de todo tipo que puedan irse articulando hacia el mercado en esquemas de integración horizontal y vertical conformando redes socio empresariales. Esta estrategia indica que en un Departamento de pequeña producción agropecuaria (excepto ganadería en la Dorada y explotaciones forestales), el desarrollo debe originarse desde pequeñas cosas para ir las aumentando en tamaño a medida que el mercado y el desarrollo empresarial va mostrando condiciones para ello. Lo pequeño es hermoso y necesario, pero no suficiente para lograr el mejoramiento dinámico del nivel de vida y bienestar. Este instrumento debe aprovechar los mecanismos ya establecidos por el gobierno nacional para el fomento de ese tipo de empresas.

#### **h) Centro de Desarrollo Tecnológico para la agroindustria**

La constitución del Centro de Desarrollo Tecnológico para la Agroindustria que prevé el Plan Departamental de Desarrollo, es un instrumento estratégico para la articulación tecnológica de los diferentes DAI. Su dotación, mantenimiento y desarrollo puede superar las destinaciones anuales del Departamento de Caldas, y por ello sería conveniente discutir la posibilidad de establecer el Centro con el apoyo del SENA y de Colciencias, además de configurarlo con la participación del Departamento del Quindío y Risaralda para un aprovechamiento mejor de las capacidades que se establezcan. Estos Departamentos compartirían su montaje y sostenimiento con Caldas, el sector privado, el Sena y Colciencias. Este instrumento requiere articularse con algunas instancias de las universidades que realizan investigaciones y asesoría a industrias de alimentos y agroindustrias como el Ingecal de la Universidad Católica y las ingenierías de la Universidad Nacional y la Universidad de Caldas.

Para el desarrollo de este Centro podría utilizarse como base la adecuación de la Granja La Alquería y en parte la infraestructura de Cenicafé. El Centro debería especializarse en algunos temas de manera que pueda actuar en red con los Centros existentes en los Departamentos vecinos y se evite una duplicación de esfuerzos.

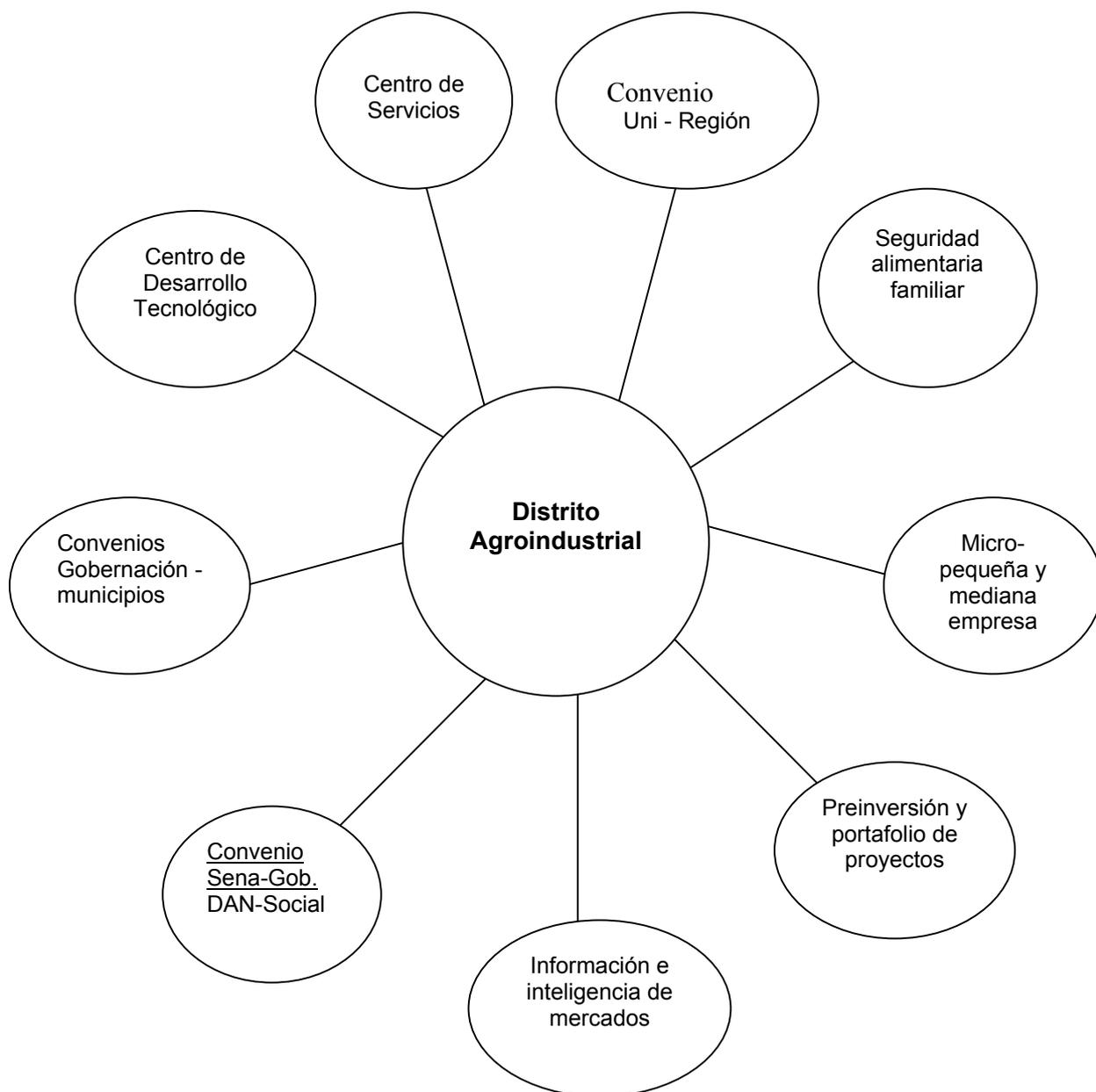
#### **i) Creación de Centros de Servicios**

Establecer Centros de Servicios para la producción, la comercialización y la industrialización de los productos en los Distritos. Estos centros tendrían componentes virtuales y no virtuales y atenderían, en una primera fase de desarrollo, actividades de: a) transferencia de tecnología, para lo cual las Umatas estarían articuladas a ellos como uno de sus componentes; b) servicios de información de precios y mercados, c) información tecnológica con la participación, entre otros, de la CCI, Corpoica y el CIAO; y d) asesoría en gestión de proyectos.

En una segunda fase los Centros pueden ir derivando hacia la aplicación del concepto moderno de extensión que va más allá del tradicional cambio técnico y la educación no formal e informal, para cubrir también el cambio institucional y la gestión en su sentido más moderno y amplio, el cual incluye la aplicación estratégica de las capacidades humanas, individuales y colectivas, en el manejo de los recursos a su disposición.

Antes del montaje de estos Centros estará operando un instrumento de información e inteligencia de mercados, con las características ya anotadas.

El desarrollo de estos Centros puede realizarse de manera experimental, y con el propósito de replicar la experiencia en la medida que sea exitosa, partiendo del establecimiento de un Centro en cada Distrito. Para ello se sugiere elaborar un proyecto específico que permita dimensionar el Centro y establecer el tipo de actividades virtuales y las que no lo son, las responsabilidades institucionales, los recursos requeridos y su dimensionamiento en el tiempo, así como su ubicación.

**Gráfico No.1 Los instrumentos**

### Estrategias e instrumentos para los Distritos Agroindustriales

Estrategias	Instrumentos
1. Desarrollo institucional público y privado	1. Proyecto de seguridad alimentaria familiar
2. seguridad alimentaria familiar y departamental	2. Información de precios y mercados
3. Articulación de la agroindustria con el mercado interno y externo	3. Convenio Gobernación – universidades
4. Prioridad en procesamiento de productos primarios con niveles de transformación cero (poscosecha)	4. Convenios Gobernación – municipios
5. Concentración de la agroindustria en municipios con condiciones	5. Convenio gobernación – Sena – DAN Social
6. Construcción de vías y educación	6. Recursos para preinversión y portafolio de proyectos
	7. Impulso a la micro, pequeña y mediana empresa
	8. Centro de Desarrollo Tecnológico
	9. Centros de Servicios Distritales

La aplicación de las estrategias y sus diversos instrumentos aquí planteados, junto con la utilización de los instrumentos actualmente existentes derivados de las políticas nacionales para el sector agropecuario, y las que se desprendan de la reestructuración de la economía cafetera, pueden llegar a constituirse en un programa de desarrollo rural y agroindustrial para el Departamento, si la Secretaría de Agricultura, con el apoyo de las diferentes entidades públicas y privadas, hace una eficiente coordinación de ellas. A medida que transcurra el tiempo y que la dinámica de los Distritos se active, surgirá la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos e innovaciones institucionales, para lo cual debe estar preparado el Departamento y sus organismos.

#### 11. Instrumentos complementarios

##### a) Mecanismo de seguimiento y evaluación sobre la marcha

Parte del instrumental de las estrategias consiste en establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación sobre la marcha de las actividades que se emprendan en cada uno de los DAI y en su conjunto. Ello permitirá introducir correctivos a tiempo cuando sea necesario e identificar nuevas opciones de desarrollo. Este mecanismo podría estar en manos de una entidad independiente de la Gobernación, que podría ser una universidad, un centro de investigación, o un

mecanismo público-privado independiente. También puede contemplarse la posibilidad de que las subregiones tengan su propio mecanismo de seguimiento y evaluación en cabeza de las Secretarías técnicas Distritales que se proponen más adelante.

### **b) Mecanismo de continuidad de la estrategia de los DAI**

Es de gran importancia establecer un mecanismo sólido para darle continuidad a las estrategias y el desarrollo y consolidación de los DAI, de tal manera que la estrategia no sucumba con los cambios de gobierno y pueda hacerse un tránsito de una política de gobierno a una política de Estado. Ello es fundamental en la medida en que el desarrollo y la consolidación de los DAI se concibe como una estrategia de largo plazo que requiere de una gran continuidad. Este mecanismo deber ser construido colectivamente entre el sector público y privado; su efectividad depende en buena parte de la apropiación que logren hacer los pobladores de los Distritos y las entidades locales de la propuesta de desarrollo de los DAI.

Existen varias alternativas que el Departamento, sus autoridades y las subregiones deben definir, tales como:

1. Una entidad del estilo de la Corporación para el Desarrollo de Caldas articula el mecanismo de continuidad mediante un arreglo institucional apropiado para tales fines, una vez que la propuesta de los Distritos haya sido aceptada y concertada en el Departamento.
2. Considerar que si la estructura institucional propuesta (Comités Distritales articulados con el Consejo Directivo Departamental y las respectivas secretarías técnicas y demás instancias institucionales), opera de una manera participativa y transparente, realizando acciones concretas de beneficio para la comunidad, ello es suficiente para que la estrategia se mantenga en el tiempo y sea adoptada por sucesivas administraciones departamentales. Si la sociedad subregional se apropia y hace suya la estrategia de los Distritos ello puede ser la mejor garantía de su permanencia.
3. Adoptar un proceso más complejo y difícil de manejar desde el punto de vista político, como el de adelantar la realización de una validación y aceptación social mediante una consulta que tendría las siguientes fases: a) presentación por parte el gobernador de una síntesis de la propuesta sobre los Distritos (un documento editado), la cual se circula entre el sector público y privado para que se sugieran ajustes, modificaciones o aportes y niveles de compromisos; b) a tres meses de circulada la propuesta se elabora un documento que recoja las diferentes observaciones, el cual se envía a consideración de un grupo de los principales aportantes de ideas para que aseguren la inclusión de las observaciones recogidas; c) se realizan eventos de socialización y de explicación de avance de la propuesta, d) se edita, distribuye y socializa el documento final con la presencia de representantes de todos los Distritos y demás actores de la sociedad civil comprometidos con las estrategias. Este documento final

constituye el compromiso de los actores de participar en la realización de los diferentes proyectos, y de mantenerse activos para que la estrategia global de los DAI se mantenga a través del tiempo.

No se descarta que la sociedad caldense pueda identificar otros mecanismos que garanticen la permanencia de la estrategia de los distritos en un proceso de construcción colectiva propia y con novedades institucionales; este es un reto que queda para su consideración.

## **12. Esquema institucional para el desarrollo de los Distritos**

El desarrollo de las estrategias y la aplicación de los instrumentos sugeridos para iniciar y consolidar los DAI requiere de un esquema institucional, que permita su operabilidad eficiente y eficaz, tal que facilite el cumplimiento de los objetivos previstos y las metas que se señalen o acuerden en cada uno de los proyectos. Este esquema institucional debe partir de lo más simple para avanzar hacia lo más complejo, de acuerdo con las dinámicas de desarrollo subregionales. Aquí se sugiere un esquema elemental que deberá desarrollarse a medida que avancen los Distritos.

El esquema institucional debe mantenerse dentro de los principios de transparencia, equidad, participación, simplicidad burocrática y flexibilidad. La estructura institucional del Programa de los Distritos Agroindustriales no puede terminar siendo un esquema burocrático complejo y pesado que llegue a convertirse en un obstáculo para el desarrollo de los Distritos, o un receptáculo de recomendaciones políticas.

La institucionalidad debe comenzar por la reestructuración de la Secretaría de Agricultura y del Medio Ambiente para adecuarla a las estrategias de los Distritos, los cuales contemplan un desarrollo agrícola y rural junto con el impulso a las actividades agroindustriales y de servicios del sistema agroalimentario departamental.

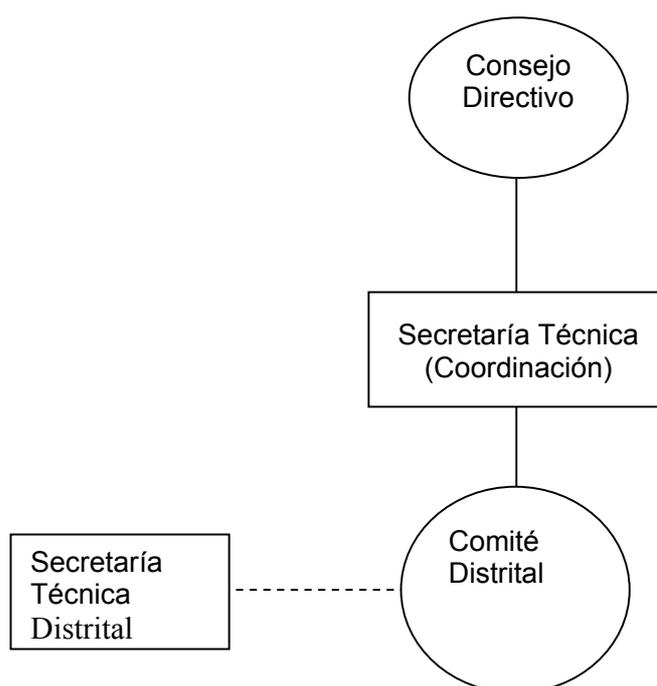
La Secretaría heredó una estructura que obedecía al esquema de trabajo de las Secretarías de Agricultura cuando manejaban una visión sectorialista y productivista, así como de fomento y asistencia técnica directa a los productores dentro de una cultura asistencialista. Ese esquema operó durante el modelo proteccionista que se rompió a comienzos de la década del noventa del siglo pasado, y donde el sector privado asumía una actitud pasiva y el Estado era proactivo. La actual propuesta institucional en marcha contempla un Estado más orientador y regulador, y menos asistencialista. Para ello se requiere una estructura diferente en la Secretaría de Agricultura, más multidisciplinaria, más analítica del desarrollo rural y agroindustrial, más plana, y con mayor capacidad de orientación y asesoría, que pueda actuar con una visión más integral y sistémica del desarrollo para superar las concepciones sectorialistas y parciales.

El grupo de la Secretaría de Agricultura debería estar conformado por ingenieros agrónomos y zootecnistas, economistas y/o economistas agrícolas, expertos en mercados, comercialización y desarrollo agroindustrial, expertos en manejo, organización y capacitación de comunidades y organizaciones de la sociedad civil, conocedores de la problemática social e institucional, y del desarrollo regional y agrario. Estos profesionales deben tener una buena formación académica y experiencia en sus respectivas áreas de conocimiento. El grupo debe conformar una masa crítica con una gran capacidad para analizar los fenómenos del sector rural y del sistema agroalimentario, así como de asesorar y orientar a los diferentes agentes socioeconómicos del sistema. Además, debe tener capacidad de desplegar una buena coordinación con las instancias encargadas de los temas del medio ambiente y los recursos naturales.

La Secretaría de Agricultura es la instancia gubernamental coordinadora de la aplicación del Programa, las estrategias de desarrollo y los proyectos sugeridos para los DAI, en una acción interactiva con las instancias subregionales y municipales.

Por encima de la Secretaría, y como organismo máximo de dirección, orientación y toma de decisiones, estaría un Consejo Directivo presidido por el Gobernador del Departamento, y conformado por un representante de cada uno de los Distritos designados por el Comité Distrital que se señala adelante, el Secretario de Agricultura y de Planeación, y las demás Secretarías del despacho que se consideren necesarias. Este Consejo se reunirá dos veces al año, y la Secretaría de Agricultura actuaría como Secretaria Técnica del Consejo. Su principal función es la de orientar y dirigir la estrategia general de los Distritos Agroindustriales y tomar las decisiones gubernamentales pertinentes.

**Gráfico No.2. Estructura institucional de los DAI**



En cada subregión la estructura se configura con un Comité Distrital compuesto por los alcaldes, los directores de las Umatas y las Oficinas de Planeación Municipal de cada uno de los municipios que conforman el Distrito; representantes de la entidades gubernamentales que hacen presencia en el Distrito con programas y proyectos específicos; y con representantes del sector privado en cabeza de las organizaciones existentes o que se gesten en la subregión. Del Comité hace parte el Secretario de Agricultura, o su delegado. El Comité se reunirá tres veces al año y de manera extraordinaria cuando se acuerde, además establecerá su propio reglamento. Uno de los alcaldes del Distrito actuará como presidente del Comité por un período de un año, para que haya una rotación en ese cargo.

Los objetivos de este Comité Distrital son los de orientar en la subregión el desarrollo de las estrategias y la aplicación de los instrumentos, velar por el desarrollo de las estrategias, y coordinar las diferentes acciones para lograr su coherencia. El Comité también analizará y evaluará la marcha de las estrategias y acordará la realización de actividades conjuntas entre los municipios, así como las gestiones necesarias para que los Distritos emprendan proyectos de desarrollo agroindustrial. Además hará recomendaciones y sugerencias al gobierno departamental sobre aspectos pertinentes a los DAI. Las demandas que surjan de los Comités Distritales serán las que orienten las acciones de las entidades públicas que hacen presencia con programa y proyectos en los Distritos.

El Comité Distrital operará con una Secretaría Técnica, una especie de operador del desarrollo subregional. La Secretaría manejará la información requerida para las decisiones del Comité, es una instancia de análisis y seguimiento sobre la marcha de las estrategias subregionales, coordinará acciones, impulsará y evaluará proyectos, conformará con base en las orientaciones del Comité Distrital un portafolio de proyectos para el Distrito, llevará las Actas de los Comités y será el punto de enlace técnico fundamental con la Secretaría de Agricultura en las subregiones. La operación de esta Secretaría requiere de recursos que deberían aportar los municipios con apoyos del Departamento, aunque lo ideal es que no dependa de los presupuestos municipales y pueda ser financiada por agencias de cooperación internacional u organizaciones privadas.

La Secretaría Técnica debe ser una instancia independiente y sus funcionarios seleccionados con criterios técnicos por una entidad neutra como podría ser una universidad o un centro de investigación. En una primera instancia, esta Secretaría tendría un mínimo de tres profesionales, contratados a término fijo con la modalidad de prórroga según evaluaciones de desempeño; su conformación puede combinar profesionales de la subregión y conocedores de ella, con otros de fuera de la misma. Para su operación, la Secretaría Técnica Distrital requiere de dotaciones de equipos y software que le permitan llevar el portafolio de proyectos, la información distrital, realizar conexiones con Internet, y articularse en red con la Secretaría de Agricultura y las demás dependencias gubernamentales e internacionales.

El Comité Distrital integrará en su análisis y coordinación de estrategias, los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios o conjunto de ellos, los Planes de Desarrollo Municipal y diferentes programas y proyectos contemplados en los Planes Agropecuarios Municipales; así como los planes o programas ambientales.

Cada año el Comité Distrital con la cooperación de la Secretaría Técnica y la Secretaría de Agricultura, establecerá un Plan Operativo Anual en cada Distrito que permita definir los proyectos, acciones y actividades a desarrollar durante el año, con una cuantificación de los recursos a utilizar y sus respectivas fuentes. Este Plan Operativo permitirá evaluar el avance logrado cada año en los Distritos.

Finalmente, la Secretaría de Agricultura requiere realizar conjuntamente con la Secretaría de Planeación del Departamento una caracterización y dimensionamiento de los DAI, para efectos de las evaluaciones y la aplicación de las estrategias. Se trata de hacer inicialmente para cada Distrito un diagnóstico analítico sobre la situación actual de cada subregión, como el punto de partida del Programa de los DAI; y para ello se utilizará la información existente, de tal manera que no se requiera financiar y hacer estudios de campo. Estos diagnósticos se remitirán a las subregiones para su validación y ajuste a través de talleres con la Secretaría de Agricultura, y luego serán publicados por la Gobernación de Caldas. La Secretaría Técnica mantendrá actualizados estos diagnósticos con base en el caudal informativo y el conocimiento que vaya acopiando.

### **13. Resultados esperados**

Los principales resultados de la aplicación de la estrategia de los DAI a través del tiempo se pueden sintetizar así:

- a. La constitución e iniciación de un desarrollo gradual de Distritos Agroindustriales en el Departamento de Caldas, con especializaciones subregionales por productos. Las subregiones adquieren su propia identidad.
- b. La estabilización socioeconómica de las economías subregionales, mediante la reactivación y la diversificación de la producción para la seguridad alimentaria y el fortalecimiento del mercado regional y nacional. Con esa estabilización se conjuga un crecimiento económico estable y sostenible.
- c. Conformación y operación de un Portafolio de Proyectos Agroindustriales para el Departamento de Caldas y para cada uno de los Distritos Agroindustriales
- d. La constitución y operación de una serie de organizaciones de productores y agentes socioeconómicos con una cultura más solidaria y de cooperación,

que realizan alianzas para hacer negocios y modernizar los procesos productivos.

- e. El surgimiento de nuevas empresas agroindustriales en el Departamento manejadas con criterios empresariales y de competitividad, que al tiempo manejan normas ambientales y de equidad en el trato con sus clientes.
- f. La creación de nuevos empleos, tanto en el sector rural como en las áreas urbanas de los municipios del Departamento, vinculados a los procesos agroindustriales y de prestación de servicios, en los cuales los jóvenes encuentran una posibilidad de realización.
- g. La creación de condiciones para un asentamiento más estable de los pobladores en las áreas rurales o en poblados menores que viven de la agricultura, en la medida que mejoran sus niveles de ingresos y de calidad de vida.
- h. Una población rural y urbana más educada y con mejor capacitación para acceder a los recursos productivos y utilizar sus capacidades para el desarrollo.
- i. Una mayor integración de los mercados subregionales del Departamento a través de la construcción de vías transversales que rompen el aislamiento entre algunos municipios.
- j. Las subregiones terminarán definiendo sus propios modelos de desarrollo agroindustrial, según la disponibilidad de sus recursos, el mayor conocimiento y desarrollo tecnológico, sus mejores capacidades para elegir alternativas, según la dinámica de los mercados y los avances en la formación empresarial.
- k. Un desarrollo institucional dinámico y coherente que facilita la interacción humana y el relacionamiento público y privado.
- l. Una sociedad más integrada y organizada, con reglas de convivencia y que ha superado conflictos tradicionales, que además tiene sentido de pertenencia a una región, con una cultura democrática y una ética política dentro de criterios de modernidad; que participa del desarrollo y ha adquirido un compromiso con el cambio y una cultura más solidaria y ambiental.
- m. Un manejo más adecuado de los recursos naturales, de su potencialidad y diversidad biológica.