

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**OFICINA DE LA CEPAL EN BOGOTÁ**



# La Provincia de Cartama, Antioquia Colombia

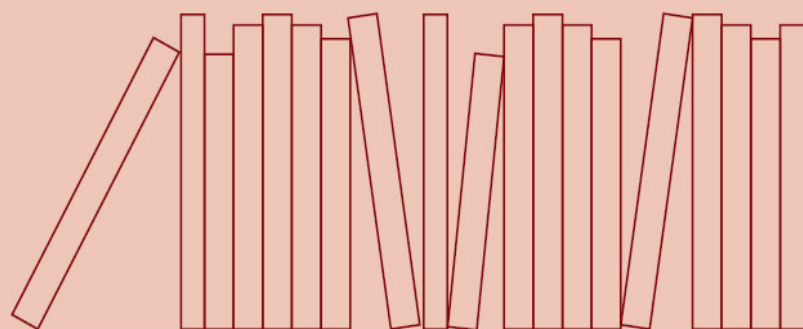
Vínculos y tejidos rurales-urbanos para el desarrollo territorial

Jorge Lotero

Alix Gómez

Patricia Giraldo

Juan Carlos Ramírez



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

tejidos territoriales



Este documento fue preparado por Jorge Lotero, consultor; Alix Gómez y Patricia Giraldo, consultoras; y Juan Carlos Ramírez, director de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hasta diciembre de 2020. Jorge Tulio Galindo Rodríguez aportó la elaboración de los mapas. Este documento fue elaborado en el marco de las actividades del proyecto CEPAL Vínculos Rurales Urbanos para el desarrollo inclusivo en Colombia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

---

Esta publicación debe citarse como: Lotero, J., Gómez, A., Giraldo, P., y Ramírez J.C., La provincia de Cartama-Antioquia Colombia, *CEPAL Documento de Trabajo - Bogotá*, (LC/TS.2021/xx-LC/BOG/TS.2021/xx), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	6
<b>I.    Ámbito Provincial</b> .....	7
<b>II.   Las transformaciones estructurales y la diversidad de los tejidos territoriales</b> .....	13
A. La Provincia, tejido institucional público .....	12
B. El tejido productivo de la caficultura tradicional .....	15
C. El tejido de cafés especiales .....	16
D. Turismo, cítricos y aguacate .....	22
E. El tejido educativo .....	23
F. El tejido cultural alrededor del MAJA .....	24
G. Los tejidos ambientales y el desarrollo sostenible .....	24
<b>III.  Gestores y actores</b> .....	27
A. El territorio provincial en los intereses públicos y privados .....	27
B. Gobernanza y coordinación .....	28
C. Redes institucionales y de actores; externalidades, sinergias y conflictos .....	30
D. Buenas prácticas y cuellos de botella .....	32
E. Recursos .....	33
<b>IV.  Conclusiones y propuestas</b> .....	35
<b>Bibliografía</b> .....	41

**Cuadros**

Cuadro 1	Provincia de Cartama .....	10
Cuadro 2	Redes de cafés especiales. Estructura y métricas de vínculos entre actores .....	20
Cuadro 3	Acuerdos, actores y vínculos en la Provincia de Cartama .....	29

**Gráficos**

Gráfico 1	Cartama: Tejido provincial de cafés especiales .....	21
Gráfico 2	Núcleos centrales o jerarquías de tejido provincial.....	22

**Recuadros**

Recuadro 1	Ecoparque El Guamo y el proyecto minero Quebradona, conflicto por los recursos naturales en Cartama .....	25
Recuadro 2	Políticas del Plan de Desarrollo Departamental que fortalecen los tejidos de la Provincia .....	34

**Mapas**

Mapa 1	Antioquia .....	8
Mapa 2	Cartama.....	9

## Resumen

---

La Provincia de Cartama fue creada por la Asamblea Departamental de Antioquia en 2017 en el marco de la ley orgánica de ordenamiento territorial (1454 de 2011), como entidad para la planificación y el ordenamiento territorial. Fruto de un acuerdo entre once municipios pertenecientes a la subregión del Suroeste antioqueño, se há distinguido por haber sido la primera de las provincias creadas en el departamento, como por la movilización de los actores, públicos, privados y académicos, por el desarrollo del territorio. La riqueza y diversidad de sus recursos naturales, y las ventajas económicas, sociales, culturales, y institucionales generadas por la caficultura tradicional, y las nuevas ventajas de localización por el mejoramiento de la conexión del territorio provincial con los puertos y el suroccidente colombiano, han atraído recursos de capital, humanos y de innovación, y han comprometido importantes organizaciones privadas, sociales, académicas y empresariales, para diseñar y ejecutar numerosos proyectos de desarrollo. El fortalecimiento de los vínculos rurales-urbanos y la consolidación y la diversificación de los actuales tejidos territoriales, en la producción de alimentos y el turismo sostenible, contribuirán a desencadenar un acelerado período de transformación y cambio territorial para beneficio de sus habitantes.

## Introducción

---

El origen de este tipo de tejido institucional se sitúa en 1994, fuera del ámbito territorial de la subregión Suroeste, en las movilizaciones realizadas en el Oriente antioqueño y el desarrollo de la campaña “El Oriente Provincia de Paz” así como y la puesta en marcha de la Escuela Provincial de Liderazgo. En su promoción tuvieron papel destacado las ONGs, especialmente Conciudadanía y el apoyo de a cooperación de la Unión Europea. Paradójicamente, en Suroeste se avanzó más rápidamente que en el Oriente en implementar la Ley 1454 de Ordenamiento territorial, y con el apoyo de la Gobernación de Antioquia se creó la Provincia de Cartama.

---

## I. Ámbito Provincial

---

El departamento de Antioquia (Mapa 1) está ubicado en el noroeste de Colombia; su capital es Medellín. El Suroeste antioqueño (Mapa 2) es una de las subregiones en las que tradicionalmente se ha compuesto el territorio departamental. A su vez, el Suroeste se compone de tres provincias: Cartama, San Juan y Sinifaná-Penderisco (Mapa 2).

La Provincia de Cartama es de creación reciente en 2017 como entidad pública, en desarrollo de la ley de ordenamiento territorial (ley 1454 de 2011) que permite la agrupación de municipios y/o departamentos para conformar instituciones para planificar y ordenar el territorio. La Provincia de Cartama es la agrupación de once municipios que han acordado propósitos comunes alrededor del desarrollo territorial para llevar a la práctica acciones y proyectos estratégicos que contribuyan a mejorar el bienestar de sus habitantes. Con una población de 120.000 habitantes, la Provincia está constituida por los municipios de Caramanta, Fredonia, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblerino, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Valparaíso y Venecia.

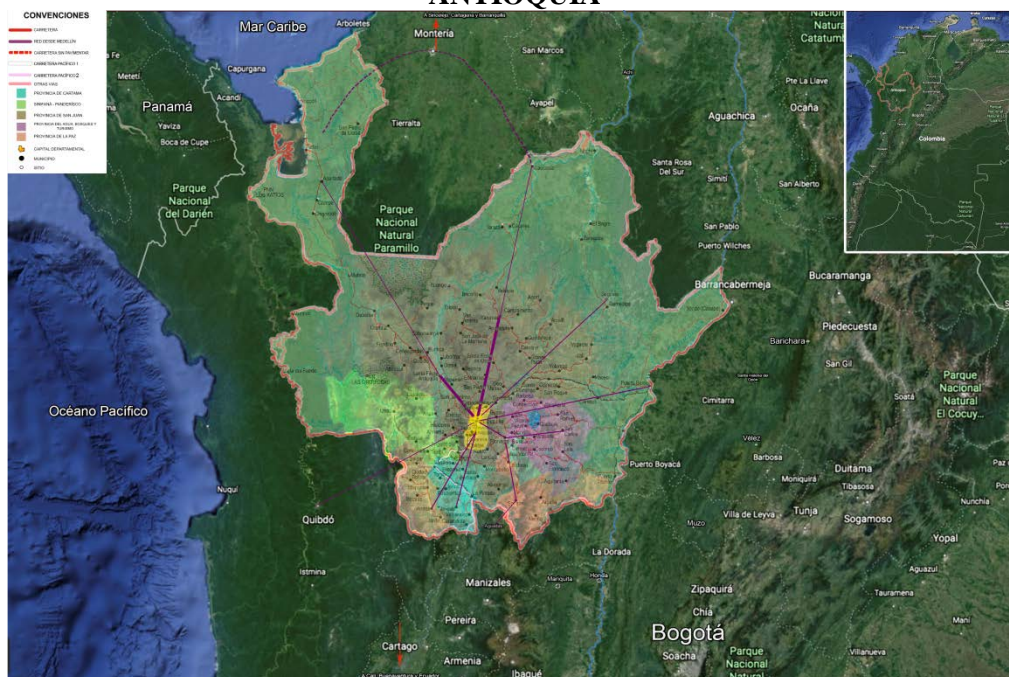
La creación de provincias en Antioquia es un nuevo intento por configurar en las zonas rurales, espacios institucionales públicos subdepartamentales que, además de ordenar el territorio, posean potencial para reducir las profundas disparidades de desarrollo asociadas con la concentración de las actividades económicas y de la población en Medellín y El Valle de Aburrá. La división en subregiones y zonas, así como la creación de Centros Administrativos de Servicios Regionales, son algunas de las principales divisiones adoptadas en el ámbito departamental, sin que hayan producido cambios importantes en el desarrollo de las regiones antioqueñas.

La Provincia de Cartama es una entidad administrativa y de planificación, concebida como un espacio geográfico de vínculos rurales urbanos diversos, de carácter político administrativos, institucionales, productivos, culturales y sociales, y ambientales, en el cual participan actores públicos y privados internacionales, nacionales, regionales y locales, que se han organizado de manera coordinada con un propósito de desarrollo territorial.

Como entidad administrativa y de planificación, de acuerdo con la Ordenanza 68 de 2017 de la Asamblea Departamental, la Provincia de Cartama tiene como objetivos generales: ejercer funciones de administración y planificación territorial, gestionar y ejecutar obras de ámbito regional, organizar de forma conjunta servicios públicos (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, comunicaciones) y sociales (educación, salud), gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo integral y, por último, realizar gestión ambiental. De otra parte, entre sus objetivos específicos se tienen: aprovechar de forma colectiva las oportunidades, beneficios y externalidades (empleo, económicas), así como la gestión de los costos sociales y ambientales que generan la construcción y operación de las Autopistas para la Prosperidad en Antioquia en sus trayectos Pacífico 1 y 2. Además, la organización de la Provincia pretende aprovechar las oportunidades de autonomía relativa que ofrece la implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) para administrar y planificar el desarrollo territorial; y diseñar, gestionar y ejecutar con eficiencia bienes públicos con economías escala y externalidades pecuniarias y tecnológicas.

Las ventajas geográficas naturales y de localización han atraído el interés de la nación. Su ubicación será estratégica en la conexión vial entre el norte, el sur y el occidente del país a través del territorio antioqueño. Así se estrecharán los vínculos de los municipios de la Provincia entre sí, y con Medellín, con el futuro puerto de Urabá, con los principales centros del Eje Cafetero y con el puerto de Buenaventura. Desde el punto de vista del tejido territorial de esta Provincia, las vías de cuarta generación<sup>1</sup> contribuirán a estrechar los vínculos rurales-urbanos y, por esta vía, al desarrollo. Se ha estimado que la reducción del tiempo de transporte, como resultado de la nueva conexión vial, contribuirá a romper el aislamiento en que se encontraban los municipios que conforman este ámbito provincial.

**Mapa 1**  
**ANTIOQUIA**



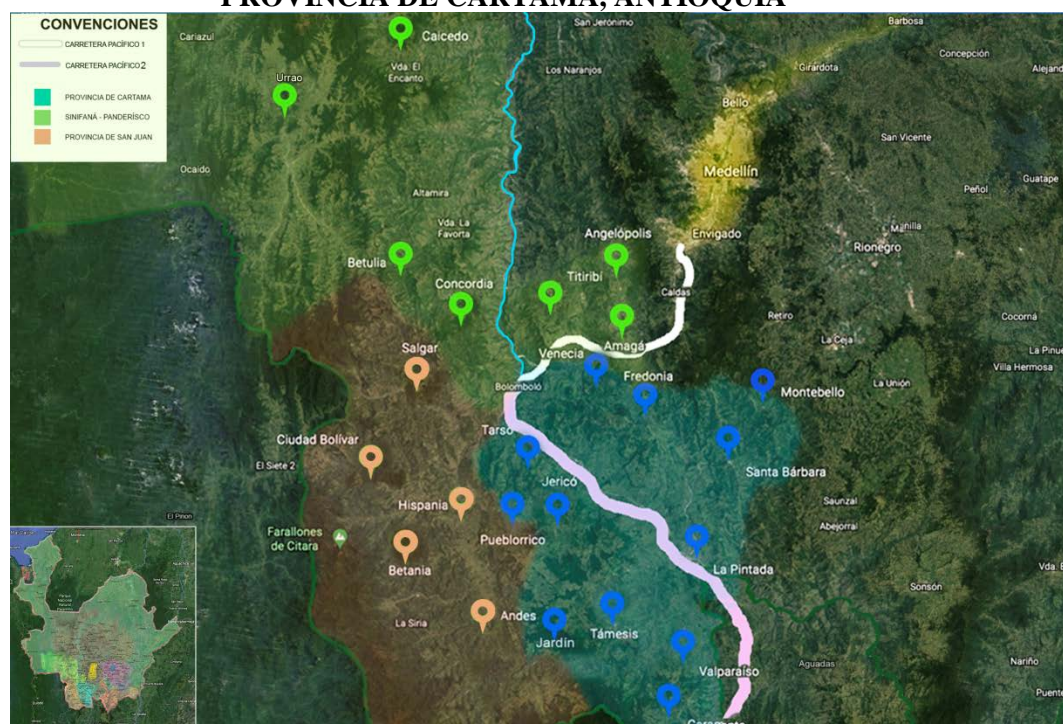
**Fuente:** Elaborado de forma original a partir de imágenes y mapas de Google Earth, en complemento con la base de datos de mapas vectoriales por hojas cartográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

<sup>1</sup> Vías nacionales, concesionadas para su construcción y operación, en general con doble calzada, y contratadas a partir de 2014.



**Nota:** Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

## Mapa 2 PROVINCIA DE CARTAMA, ANTIOQUIA



**Fuente:** Elaborado de forma original a partir de imágenes y mapas de Google Earth, en complemento con la base de datos de mapas vectoriales por hojas cartográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

**Nota:** Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Se ha estimado, además, como resultado de la articulación de los tramos Pacífico 1, 2 y 3, que los municipios de Tamesis, Valparaíso, La Pintada, Fredonia, Venecia y Santa Bárbara valorizarán sus ventajas de localización al adquirir una ubicación equidistante entre Medellín y Manizales, de un lado, y entre Buenaventura y Puerto Antioquia en Urabá (Caribe), de otro. De esta forma se están creando las condiciones para el desarrollo de un corredor con un gran potencial económico y de mercado, por la interacción entre la reducción de la distancia, la atracción de recursos de capital y población, y la valorización de los recursos locales para la transformación productiva.

La propia creación de la Provincia de Cartama ha representado un avance significativo para el fortalecimiento de los vínculos territoriales, que conectan a sus municipios entre sí y con otras regiones, y también a los conglomerados urbanos con sus áreas rurales. En esta provincia del Suroeste antioqueño se ha venido tejiendo una red de actores y proyectos que le están imprimiendo una dinámica importante de desarrollo al territorio. La creación de la Provincia también ha jugado un papel catalizador de la conformación de la Provincia de Cartama, así como de la creación posterior de las Provincias vecinas San Juan y Sinifaná-Penderisco, también en la subregión del Suroeste.

Los avances en organización administrativa e institucional han animado y han movilizado a los actores locales por la valorización de los recursos del territorio y el desarrollo, contribuyendo a

estrechar los vínculos rurales-urbanos al interior como afuera de la provincia. Al respecto, se avanzó en dotar a la provincia de una estructura de gobernanza multinivel, constituida por una Junta Provincial, un Presidente y un Consejo de Planificación, que facilita la coordinación vertical y horizontal entre municipios y con otros actores públicos, privados y de cooperación. Esta es una señal de liderazgo, compromiso y estabilidad que envía la Provincia a los actores externos, que contribuye a atraer recursos para el diseño y ejecución de acciones y proyectos de desarrollo del ámbito territorial.

La mayor riqueza que tiene la Provincia de Cartama son sus recursos naturales y biológicos, de allí la perspectiva de valor mediante la atracción de inversiones para proyectos de desarrollo con criterios de sostenibilidad ambiental, como el Agroparque Biosuroeste, el Ecoparque Cerro Tusa, y el cancelado Ecoparque El Guamo.

El territorio de Cartama es valorado por su paisaje majestuoso de más de sesenta altos, cerros, cuchillas y farallones, entre los que se destacan: el Cerro Morro Placho, la Cuchilla Valle, el Alto Piedras del Oso, Alto La Raya, Alto Letras, Cerro Bravo, y Alto Las Violetas, Morro El Sillón, Farallones de La Pintada y Pipintá, Alto Las Cruces y, por su forma singular, el Cerro Tusa (Arango y Patiño, 2019).

Cuenta además con abundantes recursos hídricos: 80 km del cauce principal del río Cauca, que se han convertido en el eje ambiental de la Provincia, con su compleja red de afluentes, entre los que se encuentran los ríos Arma, Poblano, Conde, Cartama, Claro, San Antonio, Frío, Piedras, Mulatos y la Quebrada Sinifaná. Además, esta riqueza según estimaciones de la UPME, podría ser aprovechada para generar entre 300 y 500 MW (Arango y Patiño, 2019).

Por último, aloja ecosistemas estratégicos y un amplio sistema de áreas protegidas que han conservado su biodiversidad. Cuenta con tres Distritos de Manejo Integrado DMI: Nubes-Trocha-Capota, Cuchilla Jardín -Támesis y Ríos Barroso y San Juan; áreas protegidas con la reserva forestal protectora regional Cerro Bravo, y las zonas ribereñas del río Cauca y del bosque seco tropical. Unas 11.780 ha de bosques y vegetación secundaria representativa del *bosque montano de los Andes* de la Provincia (Arango y Patiño, 2019) hacen parte de las prioridades nacionales de conservación para la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas (SINAP).

La Provincia de Cartama posee un patrón de vínculos rurales-urbanos relativamente homogéneo y compacto, cuando se observa su peso en el flujo de pasajeros y de carga, de carácter local o externo; la magnitud y el grado de diversidad e interacción; y las densidades económicas y de población (Cuadro 1). Se estima que la Provincia de Cartama tiene un peso importante en los vínculos intermunicipales que se generan en el Suroeste antioqueño, al participar con 30% de los flujos de pasajeros y con 40% en los de carga. Tales vínculos tienen un carácter marcadamente subregional o provincial si se consideran los flujos de pasajeros, pero predominantemente externos en los flujos de carga. Esto sugiere, entonces, el carácter endógeno local de los vínculos rurales-urbanos en cuanto al desplazamiento de la población, pero exógeno en cuanto a los mercados de bienes.

**Cuadro 1**  
**PROVINCIA DE CARTAMA**  
**INDICADORES DE VÍNCULOS RURALES URBANOS POR MUNICIPIO**

Tamaño Mercado	Diversidad e Interacción	Flujo de Carga	Flujo de Pasajeros	Densidad Eca	Densidad Población (habitantes por Km <sup>2</sup> )
2019	2019	2014	2014	2019	2019

Caramanta	7.9	3.7	0.5	0.4	145.0	62
Valparaíso	16.0	4.9	1.3	2.2	124.2	47
La Pintada	15.4	13.1	2.1	3.7	345.2	121
Támesis	19.1	15.6	2.2	1.8	160.8	61
Jericó	24.4	15.9	13.9	2.0	161.5	63
Tarso	10.5	7.0	0.3	3.6	118.8	63
Pueblorrico	18.9	12.4	3.4	0.5	210.9	85
Venecia	27.2	15.9	5.8	7.5	221.1	93
Fredonia	30.3	21.5	3.9	10.4	223.7	87
Santa Bárbara	22.6	18.5	3.4	1.8	232.8	119
Montebello	18.0	10.5	3.4	0.6	263.6	77

**Fuente:** Tamaño de mercado y Diversidad e interacción: UdeA (2019). Los flujos corresponden a cálculos propios a partir de la matriz Origen-Destino 2014, del Departamento de Antioquia (UdeA y UPB, 2015). Densidad económica y de población: Díaz y Lotero (2015).

**Notas:** Tamaño de mercado y diversidad se calcularon con Medellín= 100; flujos de carga y pasajeros como porcentaje de la subregión Suroeste antioqueño; densidad Eca: PIB 1994=100/ Km2.

En un análisis sobre las (143) provincias colombianas, a la luz de su integración a redes territoriales y a las características de grado de ruralidad y distancia a las principales aglomeraciones (Ramírez y De Aguas, 2017), Cartama hace parte de la provincia Suroeste<sup>2</sup>, identificada como *provincia rural cercana a provincias urbanas* (Valle de Aburrá).

Pese a estas diferencias, la Provincia de Cartama muestra uniformidad y equilibrio en su red de ciudades, reflejando vínculos entre áreas rurales y urbanas de carácter local. Así, según la tipología del *sistema de ciudades* (DNP, 2016), diez de los once centros urbanos de Cartama se clasifican en el mismo nivel (intermedio, 3), sugiriendo similares capacidades funcionales, así como en los umbrales de demanda y los ámbitos espaciales de la provisión de servicios. Solo Valparaíso está clasificado en el nivel 2, como un centro con un marcado carácter rural.

Aunque esta Provincia no cuenta con una división en zonas, de acuerdo con los indicadores se pueden agrupar municipios. Así, por ejemplo, asociado con mayores tamaños de mercado y economías más diversas, la zona o grupo con mayor peso en los vínculos económicos está conformada por Fredonia y Venecia, al que le siguen dos grupos constituidos por: (a) Jericó, Támesis y Santa Bárbara, y (b) Montebello, Pueblorrico y La Pintada; el grupo de menor peso está conformado por Valparaíso, Tarso y Caramanta. No obstante, paradójicamente, las densidades económicas y de población son menores en Támesis y Jericó que en Montebello y Pueblorrico, que muestran menores indicadores de diversificación e interacción intersectorial.

Los municipios que conforman los distintos grupos tienden a compartir límites comunes o tienen continuidad geográfica, salvo en el segundo grupo, donde Santa Bárbara se encuentra distante de Támesis y Jericó. Es relevante señalar, además, que estas diferencias entre grupos de municipios y zonas reflejan, en parte, la distancia que los separa del Valle de Aburrá, principal mercado de bienes y servicios del departamento de Antioquia.

2 Además de la Provincia de Cartama y sus municipios, hacen también parte del Suroeste Antioqueño: la Provincia San Juan y sus municipios: Andes, Betania, Ciudad Bolívar, Hispania, Jardín y Salgar; y la Provincia de Sinifaná-Penderisco y sus municipios: Amagá, Angelópolis, Betulia, Caicedo, Concordia, Titiribí, y los más retirados Urrao y Anzá.

Este patrón de vínculos se ha estructurado a partir del peso que históricamente ha tenido la caficultura en las economías locales y sus efectos en el desarrollo económico e institucional, al generar sinergias y externalidades sectoriales que se extienden al territorio provincial. Así, se han creado vínculos entre la producción cafetera con los servicios asociados (comercialización, asistencia técnica, crédito y transporte) y complementarios (como el turismo), al aprovecharse los recursos naturales, y el patrimonio cultural y arquitectónico. La producción de café se considera el principal factor de uniformidad en el territorio provincial de Cartama.

La densidad de este tejido productivo está determinado por la producción cafetera tradicional, siendo aún débiles sus enlaces con otras actividades de mayor valor agregado, como las de cafés especiales, y de turismo de naturaleza y cultura, que podrían aprovechar el desarrollo territorial sostenible, los recursos naturales y el patrimonio cultural y arquitectónico. Estos tejidos constituyen iniciativas en etapa de despegue, con mayores avances en algunas localidades o municipios de la Provincia.

Los cambios que se han producido en el conjunto de municipios que conforman la Provincia están asociados con la configuración y el desarrollo de tejidos institucionales, productivos, sociales y educativos, culturales y ambientales.

---

## **II. Las transformaciones estructurales y la diversidad de los tejidos territoriales**

---

En el territorio provincial coexisten tejidos productivos, ambientales y culturales, algunos ya desarrollados, como la caficultura tradicional y los cítricos, y otros con potencial de desarrollo o en etapa de despegue, como la producción de cafés especiales y el turismo sostenible y cultural; y por último, otros como el Agroparque Biosuroreste, que se encuentra en la fase de evaluación económica, técnica y financiera.

### **A. La Provincia, tejido institucional público**

Como entidades administrativas y de planificación territorial, las provincias son de reciente creación en Antioquia; adquieren existencia legal mediante la Ordenanza 54 de 2016 de la Asamblea Departamental, en el marco de la implementación de la Ley 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial.

La Provincia de Cartama fue la primera creada en Antioquia, en 2017; pero las primeras propuestas sobre este tipo de organización territorial se remontan a 1994, fruto de la acción colectiva emprendida por los actores sociales en el Oriente antioqueño, que dieron lugar a la campaña “El Oriente Provincia de Paz”, y a la creación de la Escuela Provincial de Liderazgo, propuestas en el marco de la Asamblea Constituyente del Oriente antioqueño, y la creación del Laboratorio de Paz, donde se destaca el liderazgo de las ONG con presencia en la subregión, en particular Conciudadanía, y el apoyo de la Unión Europea. Sin embargo, fue primero en el Suroeste antioqueño donde se puso en práctica la Ley de Ordenamiento Territorial, con la creación de la Provincia de Cartama, y las de Sinifiná-Penderisco y San Juan en 2017.

Son cuatro los elementos clave para enfocarse en la transformación estructural de la Provincia de Cartama. Primero, la entrada en operaciones de las concesiones viales Pacífico 1, 2 y

3, de las Autopistas de la Prosperidad, que reducirán los tiempos y costos de transporte entre el suoreste y el Valle de Aburrá, y otras regiones del país. La integración vial contribuirá, entonces, al desarrollo de un corredor con un gran potencial económico y de mercado, por la conjunción de la reducción de la distancia, la atracción de capital y de población, y la valorización de los recursos locales para la transformación productiva (UdeA y UPB, 2015).

Asociado con lo anterior, lo segundo es el impulso a proyectos productivos de alcance exportador, entre los que se destaca la producción de cafés especiales, aguacate, cítricos, cardomomo y, uno muy importante que comienza a tener relevancia, el turismo tanto de naturaleza y ocio, como religioso y cultural. El desarrollo de estos proyectos impulsará la diversificación productiva de la provincia y de sus tejidos, y fortalecerá sus vínculos con otras regiones del país y del mundo.

Tercero, el proyecto Agroparque Biosuroeste, que se ha concebido como una plataforma de desarrollo territorial rural, por sus enlaces y *spillovers* tecnológicos con actividades productivas, sociales, culturales y ambientales, con elevado valor agregado, convirtiéndose en generador de ingresos tanto en la Provincia de Cartama como en la subregión del Suroeste antioqueño.

Como apuesta estratégica, el Agroparque apunta a la transformación del territorio, interviniendo en cinco dimensiones para fomentar y promover capacidades del territorio, donde cada una contribuirá a fortalecer los vínculos rurales urbanos y los tejidos territoriales; a saber: 1) productividad y competitividad silvoagropecuaria; 2) ciencia, tecnología e innovación; 3) turismo, recreación y cultura; 4) educación y formación especializada; y 5) conservación ambiental funcional y productiva.

El último elemento está asociado al impulso al tejido de turismo sostenible que tendrán dos grandes proyectos: Cerro Tusa en Venecia y Biomás a lo largo de la Cuchilla Támesis y Jardín. El primero, liderado por Comfama, contempla el desarrollo de un parque con fundamento en la conservación de los recursos naturales y la explotación del turismo de protección, que generan enlaces con las actividades de hospedaje, alimentación, senderismo y guianza, con criterios de sostenibilidad ambiental y beneficio de las comunidades locales. El segundo es liderado por Corantioquia, y está concebido como un parque natural y de explotación ecoturística.

El primer tejido en el espacio provincial es el político administrativo, materialización de un arreglo institucional público, fruto de un acuerdo entre los once municipios constituyentes, y que abarca la totalidad del territorio provincial. Este arreglo institucional es un bien público que facilita el impulso de otros proyectos de origen público, privado o mixto que, además de comunes a los once municipios, posean economías de escala y generen externalidades o interdependencias no mercantiles, y tejen vínculos que contribuyen al desarrollo territorial.

Existen propuestas e iniciativas de origen local, así como proyectos consolidados o en etapa de despegue, a partir de las cuales se vienen encadenando actividades productivas, sociales, culturales y ambientales que, siendo propósitos comunes o colectivos, requieren de nuevos arreglos y nuevas formas de gobernanza. En la medida en que se desarrollen estas propuestas y proyectos, y mayor sea la participación y articulación de los distintos municipios que hacen parte de la Provincia, esta se consolidará como ente administrativo y de planificación, ganando en autonomía ante la Nación y el Departamento. En este aspecto, se ha interactuado con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá con el fin de contar con apoyo técnico e institucional mediante un convenio de cooperación.

Entre los proyectos en etapa de propuesta, se encuentran: la elaboración de un plan provincial de ordenamiento territorial, y de un sistema de catastral y de cobro de impuestos municipales. Como arreglo institucional intermunicipal, el plan de ordenamiento territorial, como propósito común a todos los municipios, contribuiría a tejer vínculos entre los municipios y con otros actores

públicos, convirtiéndose en una señal de confianza y de estabilidad de las reglas de juego provinciales. El desarrollo de un sistema de catastro y de cobro de impuestos mejoraría la gestión fiscal, para elevar las rentas de cada uno y del conjunto de los municipios, y generar más ingresos propios a la Provincia, para su funcionamiento y para proyectos de desarrollo, de origen y de escala territorial. También una zona franca se encuentra en fase de gestión ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MICT), con el fin de desarrollar una cadena de abastecimiento y logística que aproveche las ventajas de localización de la Provincia, considerada *corazón del Suroeste antioqueño*, y genere economías externas para el desarrollo empresarial en actividades agroindustriales y de logística.

De manera general, las acciones, proyectos y programas desarrollados por la Provincia como ente público, benefician a los 120.000 habitantes que residen en los distintos municipios que la conforman.

## **B. El tejido productivo de la caficultura tradicional**

La caficultura tradicional es el principal tejido productivo de la Provincia y del cual ha dependido la trayectoria de su desarrollo. Si bien se ha reducido el peso que tuvo en la economía provincial, es aún el principal tejido, en el cual se sustenta el desarrollo de la base económica provincial y de la estructura social, institucional y cultural.

En tanto sistema productivo rural, la caficultura ha generado enlaces hacia atrás y hacia adelante con servicios complementarios de apoyo a la producción (comercialización, crédito, asistencia técnica y transporte) y con el mercado laboral, del cual la mitad es trabajo familiar en unidades de producción campesinas.

Al amparo de este tejido y aprovechándose externalidades y sinergías, han surgido actividades de mayor agregado como las de cafés especiales y de turismo cultural y de naturaleza. Entre los encadenamientos o aglomeraciones productivas rurales, las de cafés especiales, cítricos y turismo, son los tejidos territoriales donde se valorizan recursos locales, naturales, humanos y culturales. Con el desarrollo de estas actividades, a las que se suman, entre otras, la producción de aguacate, cardamomo y cacao, se espera transformar la estructura productiva, agregando valor a la producción agrícola y a los recursos naturales, mediante la adopción de prácticas empresariales de organización productiva, la formación técnica de la mano de obra y la introducción de innovaciones de proceso y de producto.

Estos encadenamientos impulsan la transformación productiva a lo largo de la cadena de valor, mediante la adopción de prácticas empresariales de organización productiva, mediante la formación de la mano de obra y la introducción de innovaciones de proceso y de producto. Las cadenas de cafés especiales y de turismo tienen sus raíces en el territorio, en la cultura cafetera. Los cafés especiales son el producto de extender la cadena de producción para agregar valor al producto mediante de la adopción de nuevas prácticas productivas en las etapas de producción y de beneficio, en una actividad enraizada en el territorio, que tiene su historia anclada en la colonización del Suroeste en el siglo XIX.

Lo mismo sucede con el turismo, que tiene sus raíces en el patrimonio arquitectónico urbano y el paisaje de la caficultura, legados al territorio, con gran interacción con las instituciones informales (tradiciones, costumbres, valores e identidad cultural), por lo que se observan vínculos entre los dos encadenamientos.

## C. El tejido de cafés especiales

Situado en ámbitos territoriales de producción cafetera, continuos y también dispersos, el tejido productivo de cafés especiales, que se encuentra en fase de consolidación, representa un paso adelante en el desarrollo de un modelo de organización productiva e institucional basado en la agregación de valor.

Este desarrollo productivo se ha impulsado en el contexto de la estrategia de Medellín Ciudad Clúster, liderada por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia CCMA<sup>3</sup>, con origen en 2015 por la iniciativa de la Gobernación de Antioquia, con el propósito de transformar las actividades rurales mediante la educación y formación, la introducción de nuevas tecnologías e innovación, y la intensificación de los vínculos rurales urbanos a lo largo de toda la cadena de valor. Se inició la identificación de las actividades promisorias o con potencial competitivo, y narrativas de los territorios, para impulsar procesos de transformación empresarial y productiva en las subregiones y zonas donde la CCMA posee sedes, y donde se cuente con condiciones económicas, sociales e institucionales para organizar cadenas de valor<sup>4</sup>, con la participación de actores institucionales con presencia en el territorio, y productores y comunidades locales.

El desarrollo de esta estrategia ha ido construyendo un tejido alrededor de iniciativas agropecuarias con potencial, capacidades y condiciones para organizarse en cadenas de valor agregado, con el fin de elevar ingresos y desarrollar emprendimientos que contribuyan a la formación de una clase media rural. También pretende concentrar esfuerzos de transformación de las actividades en productos destinados a nichos de mercado de mayor valor, superando la especialización en bienes donde priman las ventajas comparativas (commodities).

En el marco de estos hechos, se viene llevando a la práctica cambios estructurales, productivos, sociales, organizacionales e institucionales en la actividad cafetera, con la creación de un clúster, como modalidad de organización colectiva o cooperativa, que cubra la totalidad del encadenamiento productivo, estrechando vínculos entre municipios rurales con Medellín, con actividades turísticas, y con actores públicos, empresas y cooperación internacional.

A esta iniciativa, se han venido sumando de manera articulada un conjunto diverso de entidades, públicas y privadas, y de cooperación internacional, vinculadas o no con la caficultura, para ejecutar formación especializada en la producción, transferencia de conocimiento, y comercialización y venta de cafés especiales. Con este propósito, se ha profundizado en el conocimiento adquirido y el aprendizaje de buenas prácticas empresariales en Guatemala, para ser difundidas en actores del clúster.

Se encuentra producción cafetera en 94 de los 125 municipios antioqueños. Se cuenta 18.000 afiliados en cooperativas para comercializar café con la Federación Nacional de Cafeteros y exportadores privados. La caficultura de cafés especiales tiene diferentes énfasis municipales en las provincias del Suroeste; tiene mayor énfasis en los municipios de Támesis, Santa Bárbara y Fredonia en la Provincia de Cartama; en Andes y Ciudad Bolívar en la Provincia San Juan; y en

---

3 En adelante también Cámara de Comercio o CCMA.

4 Los municipios de las Provincias de Cartama y San Juan, donde se asienta el tejido de cafés especiales organizado en clúster en el Suroeste, poseen niveles de capital humano, público e institucionales bastante inferiores a los del Valle de Aburrá (30%, 48% y 54%, respectivamente). En los municipios más alejados, Urrao en Suroeste, Granada en Oriente, y Buriticá y Giraldo en Occidente, el acceso a los bienes y servicios públicos es aún más restringido; en este grupo los niveles de capital son 16%, 35% y 50% de los del Valle de Aburrá).



Urrao en la Provincia Sinifaná- Penderisco<sup>5</sup>. En el clúster se encuentran 400 productores de 25 municipios; aunque solo 100 son participantes activos.

El alcance institucional ha logrado expresiones como: la definición del proyecto de cafés especiales en el Plan de Desarrollo del municipio de Támesis 2016-2019, y la definición estratégica de Comfama de participar en las subregiones rurales con sus programas de formalización, formación, emprendimiento y empleo, que contribuyan a consolidar una clase media y un empresariado rural.

Pese a contar con una corta vida, el desarrollo y éxito alcanzado por el clúster de cafés especiales puede convertirse en una vía promisorio de transformación y organización de un tejido territorial competitivo, al vincular: a) ámbitos territoriales (subregionales, zonales y municipales) diversos, sin necesaria continuidad geográfica; b) la producción cafetera con el procesamiento, la comercialización y la venta del producto en tiendas especializadas en Medellín; c) actores públicos, privados y de cooperación internacional, en formas de gobernanza multiactor y multinivel; d) interacción de factores productivos: recursos naturales, trabajo y conocimiento; y e) otras actividades, como el ecoturismo y el turismo cultural, que también hacen parte de las narrativas territoriales.

Los programas y proyectos del clúster llegan a todos los miembros de las familias cafeteras, especialmente los de formación y educación, aumentando la participación de jóvenes (hombres y mujeres), lo que contribuye a resolver conflictos generacionales.

Los Programas Educativos de Café PEC de Comfama orientados a la formación en emprendimiento y en nuevas técnicas de procesamiento de café en la unidad de producción han logrado la participación de mil jóvenes de comunidades locales (55% hombres y 45% mujeres); de los cuales se seleccionaron doscientos y actualmente se acompañan cien. La participación explícita de jóvenes y mujeres se da en proyectos productivos en Ciudad Bolívar; en la comercialización, particularmente en Medellín; y en la gobernanza del clúster o cadena, donde los jóvenes representan 80%, y las mujeres 25% de los participantes y 40% de los miembros de comité directivo del clúster. La asociación de mujeres Guacharacas es actriz principal del clúster.

El clúster funciona como red de actores no centrados geográficamente, mediante mecanismos de alianza, contratos y convenios de cooperación internacional, donde se difunde información mediante el ejercicio de la gobernanza y unas mesas técnicas temáticas. Las redes de actores están organizadas por proyectos, facilitando aprendizaje y los resultados colectivos, que son difundidos entre actores del clúster.

Las cooperativas de caficultores en los municipios son agentes locales a través de los cuales se organizan las comunidades de productores, y se articula la oferta con la demanda de café verde, insumo principal para la producción de cafés especiales. También participan los productores a través de asociaciones<sup>6</sup>. La toma de decisiones en el clúster se comparte en el marco de una gobernanza corporativa multiactor u horizontal, con base en una agenda definida colectivamente entre miembros del clúster (o sus representantes), con el liderazgo de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. Es un tejido donde se toman decisiones colectivas o cooperadas entre actores, con aprendizaje a partir de proyectos en los distintos eslabones del encadenamiento. El esquema de gobernanza es considerado una innovación organizacional particular al clúster de cafés especiales. Se tiene un Comité Técnico estratégico, compuesto por el Municipio de Medellín, la

5 En la subregión Occidente se viene desarrollando en los ámbitos municipales de Giraldo, Santa Fé, Caicedo y Buriticá; y en Oriente en El Retiro y Granada.

6 Por ejemplo, en Támesis se encuentra: la Asociación Campesina de Café Especial Ascafés, Organización Multisectorial de Campesinos Emprendedores Omce y la Asociación de Pequeños Productores de Café Asprocafés.

Gobernación de Antioquia y la Cámara de Comercio, y representantes de empresarios (cooperativas de caficultores, tostadores, exportadores y comercializadores).

Desde el punto de vista funcional, el clúster se ha organizado por mesas técnicas lideradas por los mismos empresarios, con coordinadores, públicos y privados, con el fin de compartir diseño y ejecución de proyectos asociados con los eslabones del clúster (producción, distribución y comercialización); y con los siguientes responsables:

- Promoción: Municipio de Medellín y Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia
- Educación, formación y emprendimiento: Cámara de Comercio, y Comfama; formación y experticia: Fedecafé y Sena.
- Formalización: Comfama y Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- Transferencia de conocimiento: Sena, Umatas y Café Don Tulio.
- Acceso a mercados: Municipio de Medellín.
- Internacionalización: Accresco, Ministerio Alemán de Cooperación a través de la Cámara de Industria y Comercio Colombo Alemana y la Cámara de Comercio de Hannover; y la Cooperativa de Caficultores de Salgar.
- Canales alternativos de comercialización y promoción del consumo: empresarios Café Lavaive y Laboratorio del Café.
- Comunicaciones: empresarios Café Kirsten y Café Canelo.

El clúster cuenta con y se enmarca en la institucionalidad formal por medio de los Comités municipales de cafeteros, el Comité Departamental, y la Federación Nacional de Cafeteros como autoridad nacional con funciones delegadas y con participación del gobierno nacional. En este campo se cumple con los protocolos de exportación colectiva para estandarizar calidades y precios; y con los protocolos de cafés de origen regional, para alinear actores del clúster, aprovechar economías de escala y mantener la consistencia del producto. También se enmarca en la misión y regulación de las actividades de la Cámara de Comercio y de Comfama. Finalmente, el proceso se da en el marco de la institucionalidad pública departamental, de Medellín y de municipios vecinos, según las competencias constitucionales.

El clúster se nutre de la interacción informal multiactor que proporciona procedimientos y reglas de funcionamiento propios en su gobernanza, y la definición de la agenda colectiva con base en acuerdos entre miembros y participantes. Finalmente, el conocimiento y el *savoir faire* ancestral de producción y beneficio del café, transmitido por más de siglo y medio de producción predominantemente familiar, es un recurso específico del territorio que es valorizado en el clúster.

La información más importante que circula en el tejido es la difusión de la experiencia de cafés especiales, que se realiza en foros, ruedas de negocio, degustaciones en eventos y catas de café en grupos. Los logros del clúster también se han difundido como buena práctica en territorios cafeteros de Caldas y Risaralda.

En el clúster hay **sinergias** de formación y educación especializada, y de aprendizaje y conocimiento entre actores de los distintos eslabonamientos, mediante protocolos de exportación y consistencia, difusión de buenas prácticas empresariales y de cultura de café especial; al igual que sinergias entre el Campus Julio C. Hernández de Comfama y entidades educativas diversas con sedes en Medellín, como el Instituto Tecnológico de Antioquia ITA y el Sena.

Las principales **externalidades** son las que producen las economías por proximidad, a partir de la construcción de las Autopistas para la Prosperidad, que han acercado más a los productores y a las entidades de educación y formación, especialmente al Campus Julio C. Hernández. También se

encuentran externalidades pecuniarias asociadas con la determinación de precios, que incluye un plus de calidad, y en la identificación de mercados que permiten la estandarización de calidades. También se aprovechan las externalidades tecnológicas y de aprendizaje en la difusión de buenas prácticas de producción entre productores y empresarios del clúster, en el beneficio, la tostión, la organización social y empresarial, que dan lugar a innovaciones y desarrollo tecnológico. Con este propósito se creó una plataforma que facilita el funcionamiento del clúster, como un encadenamiento con eslabones y una red de actores situados en ámbitos geográficos acotados, en zonas y subregiones distantes.

Los principales **conflictos** entre actores son de carácter intergeneracional en las familias cafeteras, alrededor de la adopción de nuevas prácticas de producción, de beneficio y de comercialización, y de asuntos empresariales. Algunos conflictos se presentan por la competencia entre comercializadores y tiendas por el trabajo de los baristas, cuyos costos de formación son pagados solo por algunos empresarios.

El clúster no cuenta con un presupuesto en sentido estricto. Los recursos provienen de varias fuentes, de acuerdo con el desarrollo de proyectos de entidades con distinta especialización. En convenio, han aportado recursos: la Cámara de Comercio, el Municipio de Medellín, la Gobernación de Antioquia, la cooperación alemana (Cámara de Industria y Comercio Colombo Alemana), la Federación Nacional de Cafeteros (proyectos de “foco y experticia”), Comfama para las alianzas en formación, para el Programa de Educación en Café PEC, y en el Campus Comfama Julio C. Hernández para la formación de estudiantes de Cartama, el Comité Departamental de Cafeteros en asesoría, el Instituto Italo Latinoamericano IILA, la Fundación Aureliano Llano, ISA Intercolombia, fundaciones y entidades que apoyan programas de emprendimiento, formación técnica y educación terciaria; y la Alcaldía de Támesis apoya la comercialización en la Casa del Emprendimiento.

Aunque el encadenamiento de cafés especiales aparece como un programa con cobertura en el territorio provincial, se ha concentrado en Támesis, debido principalmente al liderazgo, la gestión y el apoyo de la administración municipal. Se ha introducido nuevos métodos de beneficio y mantenimiento de la producción, para estandarizar la calidad del café de origen, realizadas por productores campesinos en sus unidades de producción. En Támesis, con el apoyo de la administración municipal, 140 productores de cafés conformaron Ascafés, OMCE y Asprocafés. Estas asociaciones han logrado vincular a otros actores de fuera de la Provincia, como socios que brindan apoyo financiero, asesoría técnica y organizacional, y formación en emprendimiento, como la Fundación Aurelio Llano, el Comité Departamental de Cafeteros, la Cooperativa de Caficultores de Antioquia y Comfama, así como las agencias de cooperación internacional Instituto Italo Latinoamericano IILA y el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli CISP. La población involucrada en Támesis en 2019 fueron 140 productores, residentes en siete veredas. Se espera que, con recursos de cooperación del Instituto Italo-Latinoamericano (IILA), se extienda la participación de las administraciones, productores y actores institucionales de otros municipios.

Hasta el momento son aún débiles los vínculos entre el encadenamiento local y los actores del clúster de cafés especiales, que hace parte de la estrategia Medellín Ciudad Clúster liderada por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. Esto confirma el carácter aun local de la cadena en Cartama. No obstante, se identifican relaciones entre los productores, con comerciantes y exportadores locales, con tostadores y tiendas locales, y restaurantes en Medellín.

Los principales cuellos de botella o desafíos que enfrenta el tejido, son: el conocimiento y la formación especializada en procesos y eslabonamientos de la cadena productiva, la formación de baristas, y la estandarización de la calidad y consistencia del producto.

La organización mediante red o tejido social e institucional de vínculos e interacciones no se limita solo a la dimensión económica; incluye también la formación de capital humano y la actividad cultural y de turismo sostenible.

Con base en entrevista a varios actores en el territorio, se realizó un ejercicio de análisis de red social y cuantificación ilustrativa de la estructura de red del tejido provincial de cafés especiales y sus actores, de la que se hace una representación gráfica.

El grado de cercanía o conteo de los vínculos directos de cada actor, representa la distancia geodésica (camino más corto entre dos puntos o nodos) de cada actor con los demás actores de la red. El indicador de intermediación muestra las ventajas de posición de los actores puente que son vínculos entre los demás; su valor representa los actores con mayor posición estratégica, ya que el actor está situado en los caminos geodésicos entre otros pares de actores en la red. El enfoque eigenvector construye la noción de cercanía/distancia; intenta encontrar a los actores más centrales, aquellos con menor lejanía en términos de estructura global o general, y de prestar menos atención a patrones más locales (Hanneman, 2001, 7).

**Cuadro 2**  
**RED DE CAFÉS ESPECIALES. ESTRUCTURA Y MÉTRICAS DE VÍNCULOS ENTRE ACTORES**

Actor	Municipio	Grado de Cercanía	Intermediación	Cercanía /distancia	
Alcaldía Támesis	Támesis	70.909	6.243	3.122	32.192
COMFAMA	Medellín, Antioquia.	65.455	6.222	1.992	30.615
Universidad de Antioquia	Medellín, Antioquia.	65.455	6.222	2.142	30.923
SENA	Medellín, Antioquia.	63.636	6.215	2.490	29.117
Fundación Aurelio Llano		63.636	6.215	1.827	29.831
ASOFAMILIAS		60.000	6.201	1.419	28.521
Cámara de Comercio	Medellín, Antioquia.	58.182	6.194	1.446	28.068
ASPROCAFES		54.545	6.180	1.000	27.158
OMCE		54.545	6.180	1.044	26.215
Café Casa de la Cultura		50.909	6.166	1.000	25.323
Fundación Fraternidad	Medellín	50.909	6.166	0	25.688
Fundación Julio C. Hernández		50.909	6.166	0	25.688
Museo MAJA	Jericó	50.909	6.166	0	25.688
Alcaldía Caramanta	Caramanta	47.273	6.152	0	23.831
Cooperativa Café Andes	Andes	47.273	6.152	1	23.197
IILA		45.455	6.145	0	23.278
Eafit-URBAN	Medellín	45.455	6.145	0	23.278
Alcaldía Pintada	La Pintada	41.818	6.132	0	22.369
Campus Julio C. Hernández	La Pintada	41.818	6.132	0	20.876
Corpoica	Antioquia	41.818	6.132	0	22.369
ITA		41.818	6.132	0	22.369
Instituto Pascual Bravo	Medellín	40.000	6.125	0	20.140
UMATAs		40.000	6.125	0	18.845
Cafesa		38.182	6.118	0	17.790
Comité Cafeteros		38.182	6.118	0	18.494
Ecocartama		38.182	6.118	0	18.494
Federación Cafeteros	Colombia	38.182	6.118	0	18.494
Café Canelo		30.909	6.091	0	15.476
Coopcafé Salgar	Salgar	30.909	6.091	0	15.476
Coopcafé Támesis	Támesis	30.909	6.091	0	15.476
Fundación Aurelio Llano		30.909	6.091	0	15.476
Gobernación de Antioquia	Antioquia	30.909	6.091	0	17.208
Agricapital		29.091	6.084	0	14.793
Fundación Argos	Medellín	29.091	6.084	0	14.793
Fundación Bancolombia	Medellín	29.091	6.084	0	14.793
Fundación Nutresa	Medellín	29.091	6.084	0	14.793
ASOCOMUNAL CIPS		27.273	6.077	0	13.464
Fundaciones Empresariales AFE	Medellín	27.273	6.077	0	14.712

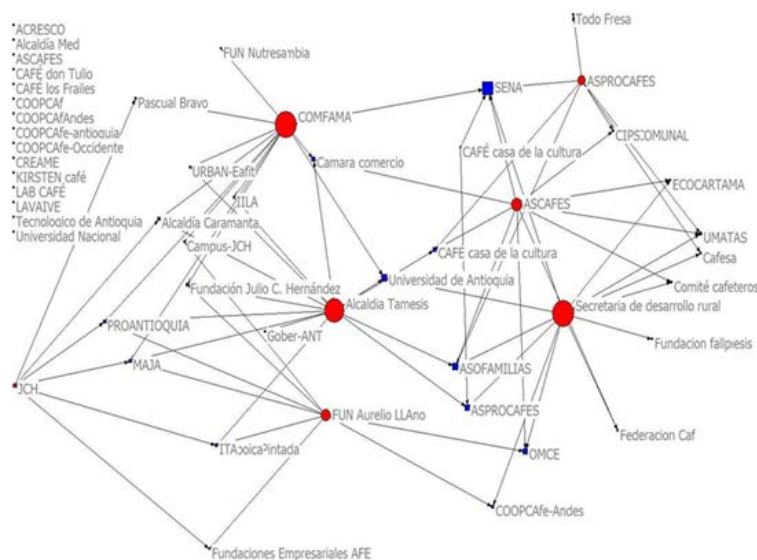
<b>Todo Fresa</b>	<b>18.182</b>	<b>6.044</b>	<b>0</b>	<b>9.339</b>
-------------------	---------------	--------------	----------	--------------

Las siguientes instituciones - actores en la red de los cafés especiales no presentaron participación definitiva: la Alcaldía de Medellín, las Cooperativas de Cafeteros Nacional (de Andes, de Antioquia); los Cafés Don Tulio, Los Frailes, Kirsten, LabCafé y Lavaive; las asociaciones Acresco y Ascafés y Creame; el ITA y la Universidad Nacional.

La red presenta una densidad promedio de 73%. Se identifican 59 nodos del tejido, entre fundaciones privadas, asociaciones de productores, universidades e instituciones públicas (Cuadro 2). Los niveles de centralización de la red (2.004%) que indica bajos niveles de jerarquía (Gráfico 1). No obstante, se encuentran dos egos o estructuras con mayor jerarquía, por sus niveles de intermediación (Gráfico 2), y son cruciales en la posibilidad de ser puentes de flujos de información al interior del tejido provincial.

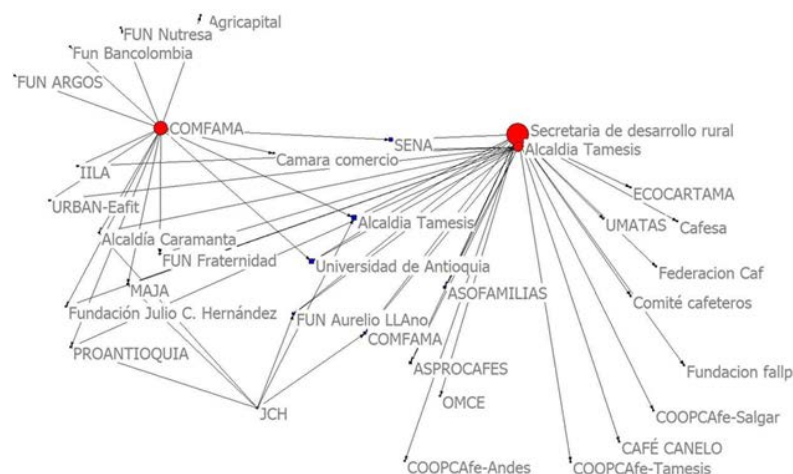
En esta estructura los niveles de intermediación permiten identificar actores que, desde sus objetivos y estrategias de trabajo, promueven que otros actores se articulen; es decir, fortalecen la cohesión del tejido. Comfama es un ejemplo, un nodo del tejido que vincula con actores locales, y con actores externos al territorio que ofrecen bienes y servicios al tejido provincial, como formación, asistencia técnica e información de interés para quienes participan. Este actor es privado, y cohesiona instituciones externas y organizaciones locales. Además, por su intermedio se puede identificar algunas relaciones de coordinación multinivel municipal-departamental.

**Gráfico 1**  
**CARTAMA: TEJIDO PROVINCIAL DE CAFÉS ESPECIALES**



Fuente: Elaboración de los autores

**Gráfico 2**  
**NÚCLEOS CENTRALES O JERARQUÍAS DE TEJIDO PROVINCIAL**



Fuente: Elaboración de los autores.

Se trata de un tejido territorial en etapa de construcción donde confluye un conjunto de modalidades diversas de vínculos. No obstante, y pese a tratarse de estrategias y proyectos de ámbito provincial, su desarrollo es desigual y se ha concentrado en algunos municipios.

En Caramanta, el tejido posee una forma de organización social diferente. De un lado, se inscribe en la estrategia de desarrollo sostenible alrededor de la producción agroecológica; de otro, los productores hacen parte de la Asociación Agropecuaria (ASAP) de Caramanta, creada en 1995 por iniciativa de productores de leche y, por ende, no son organizaciones independientes, como en Tamesis, evitando la desmembración y atomización de la asociatividad. ASAP se ha diversificado atrayendo nuevos socios vinculados a la producción de café especial y cardamomo, principalmente, facilitando el aprovechamiento de sinergias y externalidades. La producción de cafés especiales cuenta con un comité en la ASAP, para la programación y diseño de actividades y acciones comunes, vinculando con proyectos a otras organizaciones locales como de fuera del municipio y de la Provincia. Entre las locales, se destacan: Asprosabanal, Las Delicias, Comité Zonal del Corregimiento de Argelias y Café Natural; y entre las externas al territorio: la Fundación Aurelio Llano, Censat Agua Viva y la agencia de cooperación SWISDAID. La administración municipal viene promoviendo la producción de cafés especiales entre los objetivos de consolidación de la económica agropecuaria, con enfoque de nueva ruralidad, incluida en el Plan de Gobierno Caramanta, Para Volver a Creer, 2020-2023. Por último, dos aspectos importantes que diferencian este tejido productivo del de Tamesis: la toma de decisiones de acuerdo con criterios de equidad de género, promoviendo la participación de jóvenes y mujeres; y que está asociado con el carácter colectivo de los centros de acopio y de plantas para el procesamiento de café, generando externalidades de los proyectos y economías de escala y de las que se benefician los productores asociados.

## D. Turismo, cítricos y aguacate

Por las razones anteriores, los vínculos entre cadenas y entre actores institucionales son también distintos. De un lado, por el carácter local e interactuar con los recursos del territorio, incluidos los culturales, la producción cafetera, tradicional y de cafés especiales, y el turismo, vienen fortaleciendo sus **vínculos de complementariedad**. Un ejemplo reciente de las complementariedades siempre que se tejen entre la caficultura tradicional con los cafés especiales y con el turismo, y en especial con el ecoturismo, son los circuitos y rutas eco y agroturísticas de café que se proponen como un proyecto provincial, del cual se encuentran avances en Tamesis, Jericó y

Caramanta. Las rutas y circuitos son el resultado de articular diversos atractivos del territorio: el conocimiento de las prácticas agroecológicas, la degustación de cafés orgánicos y de origen, el avistamiento de aves, la espeleología, el senderismo y el *trekking* en Támesis, Fredonia, Venecia. Por último, las festividades locales en Jericó, objeto del turismo religioso y cultural alrededor del MAJA y el Hay Festival, y Festival de la Cometa. De esta manera se han estrechado los vínculos entre encadenamientos productivos rurales con el patrimonio urbano-arquitectónico, religioso, cultural y natural. De otro lado, en estas cadenas prevalece una organización o tejido social basado en la cooperación, la asociatividad y la comunidad, mientras en la de cítricos predominan relaciones mercantiles y de competencia.

En otros productos agrícolas, resaltan las cadenas de cítricos y de aguacate Hass, que se concentran en Fredonia, Támesis, Tarso, Venecia, La Pintada y Valparaíso. Se trata de dos cadenas empresariales que vienen desarrollando grandes firmas, que producen bienes agrícolas utilizando prácticas tecnológicas y empresariales modernas, y con economías de escala. En algunos casos están presentes en todos los eslabones de la cadena, desde la producción agrícola hasta el procesamiento y la comercialización para abastecer los mercados doméstico y de exportación. Adicionalmente, actúan como anclas las grandes firmas (Cartama en aguacate, Naranjales del Cauca y Cítricos Túnez), establecen vínculos con pequeños y medianos productores difundiendo buenas prácticas productivas y de gestión empresarial, y participan en formas de organización asociativa (Citricauca). Ambos clústeres cuentan con el apoyo institucional de los gobiernos nacional y departamental, así como de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, en su estrategia de competitividad y desarrollo empresarial.

La producción de cítricos tiene profundas diferencias con la de cafés especiales y de turismo, en sus vínculos con el territorio y en la organización productiva. La cadena de cítricos, cuyo desarrollo, además de reciente, es el resultado de inversiones provenientes de fuera del territorio, en sus relaciones con los otros dos encadenamientos no pasan de compartir los mismos recursos naturales. De otra parte, en la organización productiva, en la cadena de cítricos predominan las grandes unidades empresariales modernas, mientras que en la de cafés especiales predominan las unidades tradicionales de pequeña escala.

## E. El tejido educativo

La Provincia cuenta también con un bono demográfico, representado en una población joven menor de 35 años, que agrupa cerca de la mitad de la población total. Pese a los retrasos en educación y formación para el trabajo, se observan avances importantes en educación terciaria en los últimos años. Si bien solo la tercera parte de la población joven cuenta con estudios superiores, se espera que dicho porcentaje se eleve a medida que crezca la demanda por los programas de formación técnica, tecnológica y para el emprendimiento.

Impulsado por Comfama, en el marco de su estrategia para el desarrollo rural, y la Fundación Julio C. Hernández, se encuentra en marcha un proyecto de educación terciaria y de formación para el trabajo y el emprendimiento, con el propósito de mejorar las capacidades humanas y empresariales de los jóvenes de la Provincia de Cartama, para contribuir al fortalecimiento de una clase media rural.

Con el liderazgo de Comfama, este proyecto se ha desarrollado como un tejido territorial de la Provincia a partir de los siguientes elementos: (1) La conformación de las instalaciones construidas por la Fundación Julio C. Hernández, situadas en La Pintada, como un campus educativo que funciona como nodo estratégico geográfico, facilitando el desplazamiento de la población joven que vive hasta una hora y media de distancia de las instalaciones educativas; (2) el financiamiento de la demanda mediante becas para jóvenes, que garantiza el sostenimiento, la

alimentación y el transporte durante el tiempo de sus estudios; los fondos provienen especialmente de fundaciones (Aurelio Llanos, Bancolombia y Fraternidad Medellín) con asiento en Medellín; (3) la oferta de programas de formación técnica y de corta duración, con pertinencia regional, mediante alianzas, y convenios con universidades e instituciones de educación tecnológica, en especial el Sena; también se ha integrado la demanda laboral mediante acuerdos con empresas situadas en la provincia, para el desarrollo de prácticas por los estudiantes; y (4) la oferta de formación y promoción del emprendimiento, liderado y coordinado por Comfama, con la participación de la Corporación Interactuar, Agricapital y el Sena, entre otros.

Si bien las actividades y los programas de educación terciaria y de formación de corta duración tienen como objetivo la población joven rural y urbana de todos los municipios de la Provincia, en realidad han beneficiado grupos de jóvenes (hombres y mujeres), que residen más cerca del Campus Comfama- Julio C. Hernández. En 2019 se registraban 550 estudiantes matriculados en programas de educación terciaria técnica y tecnológico, 220 en cursos cortos y 754 estudiantes graduados en cursos de formación de corta duración.

## **F. El tejido cultural alrededor del MAJA**

Resalta el encadenamiento cultural que viene tejiéndose alrededor del Museo Antropológico y de Arte de Jericó MAJA, que se ha fortalecido con la organización de un capítulo del Hay Festival. Aún posee un carácter local, y no posee vínculos con otros municipios de la Provincia de Cartama.

El MAJA, creado en el 2008 como una iniciativa local, propiedad del Municipio de Jericó, y con distintos tipos de aportes para su construcción y mantenimiento, es más que un museo; además de conservar, documentar, investigar y exhibir piezas de su colección, y promover actividades culturales, tiene entre sus objetivos: ejecutar actividades en la educación formal e informal, promover el emprendimiento cultural, impulsar los valores culturales mediante exposiciones y seminarios; aportar a la transformación social, educativa y cultural de las comunidades beneficiadas; y fomentar las relaciones con los otros actores de Jericó.

Para lograr sus objetivos, como museo y como actor del desarrollo social, cultural y educativo, se ha tejido relaciones con diversos actores, con presencia dentro como fuera del municipio. Si bien el Museo tiene un carácter de bien público local, ha tejido vínculos con actores privados, como empresas de Medellín, la Cámara de Comercio, la Fundación Suramericana, grupos de expertos en curaduría y los colegios de Jericó. Adicionalmente, ha establecido vínculos con eventos culturales, como el Hay Festival (en asocio con Comfama) y el Fashion Group.

De otra parte, como núcleo de un pequeño complejo cultural local, el Museo ha tejido relaciones con la Casa Museo José Tomás de Artes Decorativas, la Casa de la Música Ateneo Álvaro Arango, el Hay Festival y el Festival de la Cometa; y con las actividades de servicios turísticos locales: restauración y gastronomía regional, hotelería y comercio, principalmente.

El MAJA como principal proyecto cultural de la Provincia ha impactado de manera directa a la población de Jericó con sus programas y actividades: 12.000 habitantes que involucran especialmente a los estudiantes. De sus instalaciones y exposiciones también se han beneficiado 26.000 visitantes provenientes de diferentes lugares del país, especialmente de Antioquia.

## **G. Los tejidos ambientales y el desarrollo sostenible**

Hacia el futuro, la valorización de la riqueza natural y de los recursos biológicos del territorio se convertirá en el principal tejido para la transformación productiva, social, institucional y ambiental para la Provincia de Cartama. Girará alrededor de los proyectos estratégicos Agroparque Biosuroeste y los ecoparques turísticos Los Farallones en La Pintada, y Cerro Bravo en Venecia y



Fredonia. Los ecoparques turísticos tienen un origen diverso y, pese a encontrarse en la etapa de despegue, diseño o estudio, se les pronostica un gran potencial como tejidos ecoturísticos para el desarrollo sostenible: Los Farallones fue declarado ecoparque por la Gobernación de Antioquia en el segundo semestre de 2019; y Cerro Bravo viene siendo explotado como rutas turísticas en la modalidad de senderismo. La iniciativa del Ecoparque El Guamo en Támesis fue suspendido (Recuadro 1).

El **Agroparque Biosuroeste** es una iniciativa local liderada y gestionada por las administraciones municipales de Támesis y Valparaíso, convertida en proyecto de investigación de la Universidad Eafit y el Instituto Humboldt para recuperar el bosque seco tropical. Aunque se localiza y tiene su origen en la iniciativa de Támesis y Valparaíso, es concebido como un proyecto provincial para generar y/o fortalecer enlaces productivos, ambientales, sociales, institucionales, culturales y de innovación entre los municipios de la Provincia, y de estos con otras regiones del país. A partir de esta iniciativa se han tejido vínculos con actores públicos y privados regionales, nacionales e internacionales. Biosuroeste es una plataforma relacional (similar a *Ruta N* en Medellín), a partir de la cual se vienen tejiendo vínculos con universidades e institutos de investigación en ecología y ambiente, y de formación técnica y tecnológica (Sena), fundaciones de las principales empresas de Medellín (Proantioquia, Fundación Aureliano Llano), organizaciones con programas de apoyo al desarrollo regional (Comfama, Interactuar) y entidades internacionales de financiamiento (Banco Interamericano de Desarrollo). Este tejido institucional se materializa en la Corporación Biosuroeste, que garantiza una gestión multiactor eficiente y un financiamiento que ha permitido avances significativos pese a la corta edad del proyecto.

El Agroparque Biosuroeste posee atributos y rasgos que lo identifican con una concepción de desarrollo multidimensional productivo, social, ambiental e institucional y propósitos de desarrollo territorial basado en vínculos rurales-urbanos y tejidos territoriales. Es una apuesta de desarrollo territorial, generada “desde abajo”, en alianza entre la Provincia de Cartama con actores privados y públicos que comparten propósitos comunes alrededor de la transformación de un territorio acotado en sentido geográfico. Ha aglutinado a su alrededor numerosos actores que, pese a la diversidad de sus intereses, han acordado realizar acciones conjuntas con el propósito de impulsar la transformación productiva, social, ambiental e institucional que beneficie una población que supera los 134.000 habitantes, cuya mitad habita en las áreas rurales dispersas, y con una participación significativa de jóvenes y mujeres.

El proyecto del Agroparque posee un carácter de desarrollo territorial, asociado con las áreas a las cuales orienta sus acciones: productividad y competitividad silvo-pastoril; turismo agroambiental; recreación y cultura; conservación y recuperación ambiental, funcional y productiva; y ciencia, tecnología e innovación (UdeA y UPB, 2020).

#### Recuadro 1

##### **Ecoparque El Guamo y el proyecto minero Quebradona, conflicto por los recursos naturales en Cartama**

El Ecoparque recreativo El Guamo estuvo planteado como una fuente importante de generación de economías externas de ámbito provincial, en relación con la acumulación de capital y el patrimonio natural, y también por su efecto en el desarrollo de actividades educativas y culturales, productivas y de servicios de apoyo, que beneficiarían a la población y contribuirían a la transformación estructural.

El Ecoparque El Guamo se enmarcó en la estrategia de Comfama para el desarrollo rural y de la Provincia de Cartama; para su desarrollo estableció un convenio con Eafit para su diseño; con lo que se empezaron a potenciar sinergias entre Comfama y la Universidad Eafit por los flujos de información y de conocimiento.

El proyecto fue abandonado por Comfama debido a que se vería afectado por el desarrollo del proyecto minero de cobre Quebradona de Anglo Gold Ashanti en Jericó, que se encuentra en la fase de obtención de la licencia ambiental.

No obstante, con el apoyo de la Gobernación de Antioquia, Comfama viene ejecutando un nuevo proyecto de turismo sostenible: el Ecoparque Cerro Tusa, en el municipio de Venecia. Por su impacto en el fortalecimiento de los vínculos rurales urbanos y en el desarrollo del tejido territorial ecoturístico, se considera tan importante como el cancelado Ecoparque El Guamo.

Fuente: Elaboración propia con base en información de prensa

---

### **III. Gestores y actores**

---

#### **A. El territorio provincial en los intereses públicos y privados**

Históricamente los territorios cafeteros han estado en la órbita de los intereses públicos y privados, debido al peso que ha tenido la caficultura en la demanda doméstica, en las exportaciones y en el empleo rural.

El territorio de la Provincia de Cartama no ha escapado a este interés para la política pública, en particular para el sector agropecuario y cafetero. No obstante, su lugar y papel ha cambiado para los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).

Como ente administrativo y de planificación de derecho público, los gestores de la Provincia han sido los once municipios fundadores y la Gobernación de Antioquia, con el liderazgo del municipio de Támesis. El liderazgo público municipal, especialmente de las administraciones de Támesis y Valparaíso también ha sido importante en la gestión de proyectos y recursos. Como actor de derecho público, la Provincia de Cartama está regida por la normatividad contemplada en la Constitución de 1991, la Ley 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial y la Ordenanza 68 de la Asamblea Departamental de Antioquia.

Entre los gestores privados<sup>7</sup> resaltan: Comfama, con sus proyectos y programas educativos en el campus de La Pintada; el Hay Festival en Jericó; Proantioquia en el proyecto Biosuroeste, y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia en el tejido de cafés especiales.

Las fundaciones Julio C. Hernández en el tejido educativo, Aureliano Llano en el tejido de cafés especiales y Suramericana en el cultural, han tenido un papel importante como líderes y

---

<sup>7</sup> Las actividades y acciones de Comfama, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y el Comité Departamental de Cafeteros, se encuentran reglamentadas en razón del manejo delegado por la Nación de recursos provenientes de registros, impuestos y subsidios.

gestores. A las anteriores, se suma la participación de las fundaciones Sofía Pérez de Soto, Fraternidad por Medellín, Argos, Nutresa, Bancolombia, Suramericana y Rodrigo Arroyave (Avinal).

En actividades de educación y formación, se destacan actores públicos situados en Medellín, como el Instituto Tecnológico de Antioquia, el Colegio Mayor de Medellín, la Universidad de Antioquia, el Instituto Politécnico Jaime Isaza Cadavid, el Instituto Pascual Bravo y el Sena; en menor medida, instituciones educativas privadas como la Universidad Eafit y la Fundación Universitaria Católica Agropecuaria FUCA. En formación e iniciativas para el emprendimiento, se han vinculado la Corporación Interactuar, la incubadora de empresas Creame y el Sena. Entre los actores académicos y de investigación científica, se identifican la Universidad Eafit, el Instituto Humboldt y Corpoica. En sostenibilidad ambiental, y particularmente por la importancia del Agroparque Biosuroeste, la Provincia es objeto de acciones del Instituto Humboldt.

Actualmente, la Provincia es objeto de intereses públicos, pero también privados, académicos y de ONGs, debido a las grandes oportunidades de negocio y las ventajas que ofrece para atraer inversión pública y privada, recursos para la investigación científica y tecnológica, y para el desarrollo sostenible. Por su ubicación en la nueva geografía vial de Colombia, así como por las ventajas que posee para el desarrollo de cadenas de abastecimiento o suministros, y de servicios de logística, el Municipio de Támesis presentó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo una solicitud para impulsar la construcción de un polígono industrial.

La Provincia ha adquirido atractivo en la última década para un conjunto numeroso y diverso de organizaciones y de empresas privadas que, además de recursos financieros, cuentan con gran capacidad de gestión y coordinación interinstitucional para el desarrollo de proyectos con gran impacto regional e incluso nacional.

Entre las organizaciones sociales y empresariales sin ánimo de lucro, que promueven y gestionan proyectos de desarrollo de alcance regional, se destacan: Comfama, la Fundación Proantioquia y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, a las que se suman las fundaciones Bancolombia, Aurelio Llano, Julio C. Hernández, Rodrigo Arroyave, Sofía Pérez de Soto, Suramericana y Fraternidad de Medellín. Este grupo de actores han brindado apoyo financiero a los grandes proyectos (p.e. Biosuroeste), como a la formación en educación de la población joven, que se ofrece en el Campus educativo de Comfama en La Pintada, y a las iniciativas locales en cafés especiales y culturales (MAJA y el Hay Festival). Por último, entre las empresas que han mostrado interés en la Provincia, se mencionan: Argos, Nutresa, Agrosavia y Premex, Caribbean Exotics, La Blanquita, Citricauca, Orofrut, Ecoflora, Ecohome, Oxalis Odinsa, Celsia, EcoCartama, Biointropic y Terrasos.

En educación terciaria, investigación científica y tecnológica y la innovación, ha sido objeto de los intereses de instituciones públicas del orden departamental (Universidad de Antioquia, Instituto Politécnico Jaime Isaza Cadavid), y privadas, entre las que se destacan: la Universidad Eafit y la Escuela de Ingeniería de Antioquia EIA.

La Provincia también ha atraído los intereses de la cooperación internacional. Se identifica el apoyo financiero y de asistencia técnica al encadenamiento de cafés especiales: brindado por el Instituto Italoamericano IILA y el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli, CISP.

## **B. Gobernanza y coordinación**

En el tejido provincial convergen varios tipos o niveles de gobernanza, multinivel y multiactor, de acuerdo con el sector (político-administrativo, económico, social, educativo o cultural). No existe una única modalidad de gobernanza o coordinación en la Provincia, ya que depende de las

modalidades de organización social y ámbitos de los distintos tejidos que convergen en el territorio. Se distinguen las siguientes modalidades o tipos:

- Gobernanza pública multinivel o vertical, de ámbito provincial, ejercida por la Junta Provincial, conformada por el Gobernador o su delegado, y los once alcaldes de los municipios que conforman la provincia.
- Gobernanza corporativa público-privada o multiactor, para impulsar proyectos estratégicos con impactos en la transformación productiva a partir de los recursos naturales de la Provincia, como el Agroparque Biosuroeste y el Ecoparque Los Farallones en La Pintada al igual que la alianza MAJA - Hay Festival. Participan: Proantioquia, Comfama, Fundación Aurelio Llano, las administraciones municipales de Támesis y Valparaíso, Interactuar y el Sena. También es la forma de gobernanza ejercida por el MAJA en la alianza con el HAY Festival y Comfama.
- Gobernanza colectiva horizontal multiactor, en la cadena de cafés especiales, con liderazgo de administración municipal de Támesis, las asociaciones de productores (Ascafés, Asoprocafés, Omce), la Fundación Aurelio Llano, el Comité Departamental de Cafeteros a través del Comité Municipal, y la Cooperativa de Caficultores de Antioquia.
- Coordinación corporativa privada en el tejido educativo y social, ejercida por Comfama mediante instrumentos de cooperación y colaboración (alianzas, convenios) para programas de formalización, empleo, y formación técnica y emprendimiento; con actores públicos y privados: con el liderazgo de Comfama, universidades, instituciones de educación superior, Sena y fundaciones privadas (Bancolombia, Fraternidad Medellín, Aurelio Llano, Nutresa, Julio C. Hernández, Sofía Pérez de Soto, Rodrigo Arroyave, Argos y Ecocartama), y entidades con programas de desarrollo (Proantioquia y Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia).

Para su organización, funcionamiento y la gobernanza de los distintos tejidos se ha requerido de un número elevado de expresiones que regulan relaciones o vínculos de actores privados, entre sí y con actores públicos, tales como acuerdos, alianzas, convenios de cooperación, entre otros (Cuadro 2).

**Cuadro 3**  
**ACUERDOS, ACTORES Y VÍNCULOS EN LA PROVINCIA DE CARTAMA**

Forma	Actores	Vínculo	Complemento
Convenio	Provincia de Cartama y Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Capacidad técnica e institucional de la Provincia	
Convenio de comodato	Comfama y Fundación Julio C. Hernández	Programas de educación terciaria	
Alianzas	SENA y universidades	Programas de educación terciaria	
Convenios de cooperación internacional	Provincia de Cartama con las ONG Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli CISP y el Instituto ItaloLatinoamericano IILA	Apoyo financiero y asistencia en asociatividad	Desarrollo de encadenamientos productivos
Convenio	Provincia de Cartama y el Comité de Cafeteros de Antioquia	Desarrollo, asistencia técnica y difusión de buenas prácticas	Encadenamiento de cafés especiales
Acuerdos	Entre productores	Conformar asociaciones de productores, explotar economías de escala en prestación de servicios de asistencia técnica, difusión de buenas prácticas y desarrollo de proyectos	Cafés especiales
Acuerdos informales	Entre productores	Aprendizaje y difusión buenas prácticas	Procesos de beneficio para cafés especiales
Convenio	Alcaldías de Támesis y Valparaíso, Comfama y Universidad Eafit	Diseño de Ecoparque El Guamo	Cancelado (Ver Recuadro 1)

Fuente: Elaboración de los autores.

Para la toma de decisiones, **la información** fluye entre actores a través de diversos canales:

- En la cadena de cafés especiales: los concursos de taza, las tiendas locales y la Casa del Emprendimiento en Támesis
- Se organizan ferias educativas en el Campus Comfama, con oferta de programas y exploración de la demanda potencial, en educación terciaria, formación técnica y emprendimiento.
- Los medios de comunicación impresos de entidades presentes en la región, como Comfama y Comfenalco, y sus páginas en Internet, informan a las comunidades locales y a otros actores sobre las acciones y actividades realizadas. El Colombiano, la revista de Conciudadanía y otros medios impresos han sido utilizados por actores con presencia en la Provincia para difundir opinión e información sobre las acciones y los proyectos en desarrollo.

### **C. Redes institucionales y de actores; externalidades, sinergias y conflictos**

Desde el punto de vista del desarrollo y del mejoramiento de la capacidad institucional, los actores que participan en las decisiones, con proyectos productivos, sociales, culturales y ambientales, han tendido a organizarse y a operar en el territorio mediante la conformación de redes institucionalizadas que han debido contribuir a elevar el capital social de la provincia.

La red, configurada por actores, públicos y privados, institucionales y empresariales, firmas independientes y asociaciones de productores, se ha convertido en un instrumento para la generación y aprovechamiento de sinergias para el aprendizaje colectivo, la gestión y gobernanza territorial de programas y proyectos.

El análisis de las relaciones y vínculos, sugiere que la red conformada en la Provincia se caracteriza por su alta densidad, que traduce en mayor eficiencia; esto es, en menores costos de transacción en que incurren los actores para tomar decisiones.

El liderazgo ejercido por Proantioquia y Comfama, y la rápida constitución de la Provincia como ente público de planificación y organización del territorio, ha sido fundamental para dinamizar y estructurar la red de actores.

El Agroparque Biosuroeste, como un acuerdo público-privado, y el Campus Comfama Julio C. Hernández para la formación y educación terciaria, han contribuido al fortalecimiento de la red. No se trata, por supuesto, de que el Agroparque reemplace las responsabilidades de los gobiernos locales, ni los acuerdos provinciales. Por el contrario, el compromiso de los once alcaldes de la Provincia de Cartama con el Agroparque consolida una apuesta por el desarrollo provincial, que aglutina al estado y a actores de la sociedad civil y la economía, para cooperar en el logro de objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo, con implicaciones en la creación y mejoramiento de tejido social, económico y ambiental de la Provincia. Este compromiso se refleja en la modalidad de gobierno corporativo adoptada por el Agroparque, al crearse la Corporación Biosuroeste, con representación de los diversos tipos de actores que hacen parte de la red: Proantioquia, Comfama, Fundación Julio C. Hernández, Fundación Aurelio Llano, Grupo Argos, Grupo Nutresa, Fundación Bancolombia, Premex y Agrosavia, amén de productores privados de aguacate y cítricos y, por último, de las administraciones municipales y de la Provincia de Cartama.

Entre los atributos que posee la red de actores, y que permiten su funcionamiento con eficacia y eficiencia, se destacan:

- El liderazgo ejercido por actores institucionales como Proantioquia y Comfama, reconocido por los actores privados (empresas, organizaciones sociales sin ánimo de lucro y fundaciones) y públicos (gobiernos nacional, departamental y municipales de la Provincia).
- La identidad de intereses y propósitos colectivos entre los actores públicos e institucionales, privados y empresas, alrededor de los beneficios colectivos de la inversión en bienes públicos y proyectos de desarrollo territorial.
- La confianza entre los actores privados y públicos, lo que facilita los acuerdos y alianzas alrededor de los grandes proyectos de desarrollo del territorio.
- La definición de proyectos con magnitud apreciable de inversión, ricos en interacciones e interdependencias rurales urbanas, con gran impacto en el desarrollo territorial aprovechando las ventajas y el potencial que posee la Provincia para beneficio de las empresas y de la población, urbana y rural, de todos sus municipios.
- La adopción de diversos mecanismos que formalizan las relaciones y los vínculos entre actores de la red: alianzas, convenios de cooperación internacional, acuerdos y convenios.

En suma, aunque jerarquizada para la toma de decisiones, el relativamente poco número de actores participantes ha facilitado los acuerdos alrededor de los propósitos comunes de desarrollo y la adopción de mecanismos relacionales, tales como acuerdos, alianzas y acciones de cooperación. No obstante, puede resultar minimizada la participación de los actores locales en la red, conduciendo a su fragmentación, debido al carácter jerarquizado y al poder que tienen las grandes organizaciones privadas, instituciones y empresas con asiento en Medellín, por contar con abundantes recursos económicos y financieros, y elevadas capacidades de gestión y negociación.

Como fruto de la interacción para la provisión de bienes públicos, con sus mejoras y mayor acceso de la población, los vínculos enriquecidos entre actores públicos y privados han generado externalidades que deberán contribuir con la consolidación y el desarrollo de sus tejidos en el mediano plazo.

Al respecto, se identifican economías externas por la proximidad de los actores locales con las Autopistas de cuarta generación, que están permitiendo superar el aislamiento y reducir tiempos de transporte para la población y los productores, fortaleciendo los vínculos entre áreas rurales con la red provincial, regional y nacional de centros urbanos.

Así mismo, se han generado externalidades por proximidad, asociadas con la acumulación de capital humano, de las cuales se ha beneficiado la población joven que reside en los municipios situados hasta hora y media de distancia del Campus Comfama Julio C. Hernández.

Las actividades de asistencia técnica y de difusión de buenas prácticas, de la Federación Nacional de Cafeteros a través del Comité de Cafeteros, han generado externalidades tecnológicas, de las cuales obtienen beneficios los productores rurales de cafés especiales, que también se han beneficiado de la dotación de infraestructura del municipio de Támesis para la comercialización de productos locales.

Como plataforma relacional, Biosuroeste, con la consecuente recuperación de bosque seco tropical y su concepción como espacio para la investigación científica y la innovación, se convierte en una de las mayores fuentes de vínculos rurales-urbanos y, en consecuencia, de externalidades tecnológicas y ambientales. Las economías externas generadas por efecto del capital natural tendrán beneficios que superarán el ámbito de la Provincia. Así mismo, las externalidades tecnológicas asociadas con la acumulación de conocimiento y transformación de los recursos biológicos del

territorio son un incentivo para el encadenamiento de nuevas actividades productivas que contribuirán a la transformación estructural sostenible de la Provincia.

Aunque limitado al ámbito municipal de Jericó, el MAJA también es una fuente de externalidades con beneficios en la población. De un lado, con sus exposiciones y vínculos con el Hay Festival y el Fashion Group, favorece la economía local al elevar la demanda por servicios asociados con el turismo. De otro lado, con sus actividades educativas y culturales contribuye a mejorar el capital humano local y, por esta vía, las capacidades humanas y el desarrollo social.

El desarrollo de los tejidos identificados ha dependido de las sinergias entre actores que participan en redes público-privadas institucionales, que han permitido aprovechar la especialización y el conocimiento adquirido de las distintas organizaciones para el desarrollo de los diversos tejidos. Se identifican sinergias entre las entidades de coordinación y de ejecución, en educación terciaria, formación técnica y para el emprendimiento, vínculos entre Comfama y la Fundación Julio C. Hernández en relación con el Campus de La Pintada; y entre las instituciones de formación técnica y las universidades, con la Corporación Interactuar, en la formación, programas académicos y promoción del emprendimiento.

En el encadenamiento de cafés especiales se identifican sinergias alrededor de la formación y la promoción de la asociatividad, entre la asociación Omce, la Fundación Aurelio Llano y CISP, y de conocimiento técnico con el Comité Departamental de Cafeteros. Para el desarrollo de la plataforma relacional Biosuroeste, se han generado sinergias de información y conocimiento entre ProAntioquia, Comfama, Urban-Universidad Eafit y el Instituto Humboldt.

Los principales conflictos se han presentado alrededor de distintos intereses en los usos del suelo y la explotación de recursos naturales en el territorio. Se presentan entre los gobiernos municipales, las comunidades locales y Comfama, de un lado, con el gobierno nacional y la empresa sudafricana Anglo Gold Ashanti, por el proyecto Quebradona de explotación de yacimientos de cobre en la vereda El Chaquiro, en Jericó.

También se identifican conflictos institucionales públicos sobre el ámbito municipal o provincial del plan de ordenamiento territorial. Al respecto, algunas administraciones municipales defienden sus competencias y la conveniencia de un POTA municipal respecto a uno de ámbito provincial.

La presencia de Comfama en la Provincia tampoco ha estado exenta de conflictos con Comfenalco, que han girado alrededor de la competencia por los recursos del subsidio familiar y la oferta de servicios turísticos. Comfenalco ha tenido presencia en La Pintada desde hace más de tres décadas, a través del parque recreativo para sus socios.

Alrededor de las Autopistas de la Prosperidad se identifican nuevos conflictos asociados, de una parte, con los impactos medio ambientales y, de otra, con la intensa competencia por el uso del suelo rural, entre la propiedad campesina y las parcelaciones dedicadas a segunda residencia, y las actividades productivas, que seguramente se intensificarán una vez concluyan los trayectos Pacífico 1, 2 y 3 de las Autopistas de la Prosperidad.

## **D. Buenas prácticas y cuellos de botella**

Dos tipos de **buenas prácticas** se identifican. La primera, institucional, corresponde a prácticas de gestión adoptadas para instrumentalizar acuerdos con actores públicos, y con organizaciones privadas y de gestión. La segunda, en el aprendizaje de innovaciones y prácticas productivas y de beneficio por parte de productores, para alcanzar estándares de calidad en cafés especiales, así como de modelos de desarrollo agroindustrial de frutas y verduras (un grupo de alcaldes visitó la Feria agroindustrial Mac Frut en Italia).



Se identifican algunos de los **cueros de botella** que afectan el desarrollo de los tejidos; son desafíos o retos para los actores públicos y privados, y hacia los cuales debe dirigirse acciones e instrumentos de política pública.

En primer lugar, la escasez de recursos para financiar bienes públicos de ámbito provincial. En cuanto ente administrativo, la Provincia carece de recursos propios o asignados. Además, es baja la capacidad institucional para la gestión pública, y para la asociatividad y la cooperación entre actores locales. Los actores públicos, la Provincia y los municipios que la conforman poseen baja capacidad institucional y técnica para formular, diseñar, evaluar y ejecutar proyectos de desarrollo, y para gestionar recursos para financiar los bienes públicos de ámbito provincial.

De otra parte, los actores locales vinculados a los tejidos productivos (productores campesinos, comercializadores locales) tampoco poseen la suficiente capacidad institucional para la asociatividad y la cooperación, para elevar la capacidad productiva de los tejidos con valor agregado, de manera que superen los estrechos límites municipales. Además, los cambios del uso del suelo rural, para segunda residencia y parcelaciones, generan costos ambientales y externalidades negativas para el desarrollo de actividades productivas rurales.

Finalmente, dos condiciones estructurales limitantes de la Provincia: los elevados niveles de pobreza multidimensional y por ingreso en sus zonas rurales, debido a las dificultades de acceso de la población a los bienes públicos y a las capacidades humanas e institucionales; y la deficiente red vial secundaria y terciaria, que dificulta los vínculos rurales-urbanos tanto entre los municipios de la Provincia como con la red nacional de ciudades.

## E. Recursos

En la organización del estado colombiano, la Provincia de Cartama no es un ente territorial, y por ello no es parte del Sistema General de Participaciones (SGP), y no cuenta con transferencias, ni rentas fiscales propias ni cedidas por la Nación. En el marco de la Ley 1454 y de la Ordenanza 68 de 2017, para financiar proyectos de desarrollo del ámbito provincial, las provincias pueden obtener recursos especialmente de las siguientes fuentes: aportes de los municipios, donaciones de entidades públicas o privadas, recursos de cooperación para el desarrollo y administración de obras y proyectos.

Con el fin de encontrar fuentes alternativas de recursos, se han planteado proyectos de ámbito provincial, como:

- Aumento del impuesto predial municipal por el cobro de parte de la plusvalía en los predios rurales o por cambios en el uso del suelo a causa de la operación de los tramos Pacífico 1 y 2 de las Autopistas de la Prosperidad.
- Aumento del impuesto de Industria y Comercio mediante gravamen a los peajes, que reportaría ingresos a los municipios en aproximadamente \$230 mil millones; con titularización de estos recursos futuros para apalancar recursos para cofinanciación y garantías de créditos con el Instituto de Desarrollo de Antioquia IDEA, para obras de infraestructura.
- Recursos de regalías para la ejecución de proyectos de infraestructura.

Por gestión de la Provincia, y con el concurso de entidades públicas y privadas, se han obtenido recursos para proyectos diversos asociados con los encadenamientos o tejidos territoriales. El BID otorgo un crédito al Agroparque por USD 250.000, para estudios de diseño, factibilidad e impactos territoriales, también se ha tenido aporte de Proantioquia de \$70 millones para diseño y desarrollo del plan maestro. Comfama aportó para proyectos de formalización, empleo y emprendimiento. El

Instituto Italo-latinoamericano IILA donó un millón de euros para los proyectos productivos en cafés especiales, turismo y cítricos. CHIPS y la Fundación Aurelio Llano aportaron apoyos a la cadena de cafés especiales. La Cámara de Comercio, la Fundación Sura y el Municipio de Jericó aportaron para la construcción y el mantenimiento del MAJA. Finalmente, las fundaciones Aurelio Llano, Bancolombia, Fraternidad Medellín, Julio C. Hernández y Sofía Pérez de Soto aportan para becas para transporte de estudiantes.

En el contexto de riqueza natural de la Provincia, se viene concibiendo el Agroparque Biosuroeste. Para el desarrollo de sus instalaciones, el gobierno nacional aportó un lote de 600 has situado en los municipios de Támesis y Valparaíso.

Otros aportes no financieros corresponden a las instalaciones del Campus Comfama Julio C. Hernández, para la educación terciaria y la formación técnica y el emprendimiento. El municipio de Támesis ha aportado para el desarrollo de los tejidos productivos, poniendo a disposición de los productores las instalaciones del Parque Educativo, y construyendo la Casa del Emprendimiento de Támesis. Por último, en las instalaciones del MAJA en Jericó también se desarrollan actividades educativas, culturales y de formación para la población del municipio.

#### Recuadro 2

##### Políticas del Plan de Desarrollo Departamental que fortalecen los tejidos de la Provincia

En el Plan de Desarrollo Departamental “Unidos por la vida 2020-2023” se identifican los propósitos de componentes y programas pertenecientes a la línea (2) Nuestra Economía.

En el **Componente 1**, Competitividad para la Antioquia del futuro, Fomentar Antioquia 4.0 busca generar beneficios a partir de las nuevas tecnologías a favor del desarrollo productivo, amplificando las potencialidades de cada subregión; e integrar los nuevos retos ambientales a una agenda que ve en la sostenibilidad una poderosa fuente de valor y crecimiento económico. El **Programa 1**, Una nueva economía para una nueva realidad, tiene como objetivo formular una política pública que da especial atención a los focos de desarrollo, como el turismo, así como al diseño y la formulación de proyectos estratégicos para cambiar las vocaciones y capacidades del departamento de manera transversal...” (Gobernación de Antioquia, 2020: 235). Uno de estos proyectos es Café Región que tiene, según el Plan, la potencialización de las capacidades de producción y la valorización de la comercialización por medio de una marca región, bajo el modelo de desarrollo de familia empresaria.

En el **componente 2**, Competitividad para sectores tradicionales y agenda agro, el objetivo es fortalecer las vocaciones económicas en Antioquia, tomando como punta de lanza las industrias tradicionales como movilizadoras naturales del empleo, la formalización, la productividad, la competitividad, la equidad y la movilidad social. El **programa 2**, Asociatividad rural para el cierre de brechas, con los objetivos de fortalecer las organizaciones campesinas y de productores agropecuarios, acompañando nuevos emprendimientos e identificación de modelos de agronegocios subregionales. Las acciones de capacitación en trabajo colaborativo con organizaciones campesinas, y redes de solidaridad, y la formación de líderes de las asociaciones y comunicación a sus asociados. El **programa 3**, Productividad agropecuaria y reconversión de los sistemas productivos en polos agrotecnológicos, tiene los objetivos de transferir conocimiento, tecnología e infraestructura, mediante el montaje de vitrinas de alta tecnología, la puesta en marcha de plantas de valor agregado, de sistemas de riego móvil, de dotación en maquinaria y de la instalación de capacidades para mejorar la eficiencia y productividad, con la definición e implementación de núcleos productivos en las subregiones antioqueñas: Oriente, Urabá, Bajo Cauca, Norte, Suroeste, Occidente, Magdalena Medio, Nordeste y Valle de Aburrá. El **programa 4**, Logística, marketing regional y apertura de mercados para mercado justo sostenible y competitivo, tiene el objetivo de generar redes sólidas, justas y en equilibrio en la cadena de valor de los productos agrícolas (productor, transportador, comercializador y comprador).

El **componente 3**, Antioquia global, con los objetivos de construir y desarrollar una estrategia de internacionalización para Antioquia, que le permita abrirse al mundo, aprender de otras miradas y perspectivas, establecer relaciones duraderas y de confianza con otros actores locales, nacionales e internacionales, en pro del modelo de territorio que soñamos y del bienestar de sus habitantes. **Programa 2**: Antioquia mágica, incluye desarrollo de mercados turísticos especializados, con el objetivo de posicionar a los municipios de Antioquia como territorios mágicos, a través de la promoción de experiencias, soportadas en el fortalecimiento de sus saberes, talentos y vivencias.

Fuente: Gobernación de Antioquia (2020)

---

## IV. Conclusiones y propuestas

---

En la Provincia de Cartama ha tendido a predominar cierta homogeneidad entre sus municipios. Sin embargo, es posible identificar zonas o agrupamientos de municipios según el desarrollo de sus economías y la magnitud de los vínculos rurales-urbanos. En un primer grupo de mayor desarrollo: Fredonia y Venecia; siguiéndoles en orden: Jericó, Támesis y Santa Bárbara, de un lado, y Montebello, Pueblorrico y La Pintada, de otro; el grupo de menor desarrollo está integrado por Valparaíso, Tarso y Caramanta.

La rápida constitución de la Provincia de Cartama como unidad de planificación y ordenamiento territorial, ha contribuido a mejorar la gobernanza pública y la coordinación vertical y horizontal con los actores locales, públicos y privados, para diseñar y ejecutar acciones estratégicas, programas y proyectos, en función estrechar vínculos rurales urbanos y aprovechar el potencial territorial y las ventajas económicas, comparativas y acumulativas.

La Provincia cuenta con diversidad de **ventajas** comparativas, y acumulativas o competitivas de carácter económico, social, institucional, ambiental y logístico que, aprovechadas por los actores y conjugadas con apropiadas políticas públicas, fortalecerían los vínculos rurales urbanos y los tejidos territoriales. Entre las ventajas comparativas para aprovechar el potencial y valorizar los recursos del territorio provincial, los actores de Cartama cuentan con el fruto de una geografía rica en recursos naturales, mano de obra joven y una localización privilegiada.

Las ventajas que brinda la geografía y la relativa calificación de la población, se conjugan con las ventajas acumulativas de la producción cafetera tradicional, debido a los enlaces, las economías externas y las sinergias en el territorio provincial. Los cafés especiales y el turismo de naturaleza y cultural pueden ser resultados de *spillovers* de conocimiento y de *spin off* asociados al desarrollo de la caficultura.

Históricamente los recursos naturales han sido la ventaja en la que la Provincia ha sustentado su desarrollo, basado en la especialización en la caficultura. No obstante, solo recientemente

comienza a aprovechar su potencial para alcanzar un desarrollo territorial inclusivo, sostenible y sustentable ambientalmente, diversificando la producción agrícola, con frutas, hortalizas y alimentos procesados, aportando a la seguridad alimentaria de la Provincia y de otras regiones de Antioquia y del país.

Con la puesta en operación de las Autopistas de la Prosperidad se generarán ventajas de localización que favorecen todo el territorio provincial. De un lado, mejorará el acceso de la población residente a los servicios de formación y educación, y el de los productores a los mercados del Valle de Aburrá, y del sur y occidente del país, y a los puertos de Urabá y Buenaventura. Así mismo, elevará su potencial de atracción de recursos (capital y mano de obra calificada) para desarrollar cadenas de abastecimiento, suministros y servicios logísticos, fortaleciendo los vínculos con los tejidos productivos actuales.

Aunque las ventajas geográficas y acumulativas se encuentran a lo largo y ancho de la Provincia, los mayores avances en vínculos e impulso a nuevos tejidos se encuentran en Támesis, Jericó, Valparaíso, Caramanta, Venecia y Fredonia, municipios que se verán más favorecidos. No obstante, en los otros municipios también existe el interés de aprovechar el potencial y las ventajas de localización para diversificar la estructura productiva mediante el impulso de iniciativas y proyectos de producción de cafés especiales, de otros productos agropecuarios y el turismo sostenible.

A diferencia de otros rubros de producción agrícola, la caficultura siempre ha contado con el soporte de las instituciones cafeteras. Estas organizaciones de apoyo a la caficultura tradicional se han comprometido con el impulso de la producción de cafés especiales o con mayor valor agregado.

El activo institucional, constituido principalmente por redes, alianzas, convenios y otras formas de interacción público-privadas, y modalidades de coordinación y gobernanza multinivel y multiactor, es una de las principales ventajas con las que cuenta la Provincia para fortalecer sus vínculos rurales urbanos y desarrollar tejidos territoriales dinámicos y ambientalmente sostenibles.

En los tejidos de la Provincia intervienen múltiples actores públicos, privados, académicos y de cooperación internacional, que han acordado organizarse para coordinar acciones, programas y proyectos de ámbito local, provincial o subregional, con un propósito de desarrollo, mediante diversas modalidades de gobernanza multinivel y multiactor, corporativa o empresarial. Cartama tiene unos actores que conforman redes con alto nivel de jerarquía y altos niveles de cohesión social. El peso de los actores públicos y privados, locales y externos, en el liderazgo, en las decisiones, en la gobernanza y en la gestión de los proyectos, muestra que los actores privados (empresas y fundaciones), y entidades como Comfama y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, han tenido un peso significativo. Las administraciones municipales han jugado un papel importante en el liderazgo y en la creación de la Provincia como ente para la planificación y el ordenamiento territorial, así como en el desarrollo de los tejidos productivos de cafés especiales y de turismo sostenible, y en los tejidos ambientales y culturales. La rápida constitución de la Provincia ha contribuido a mejorar la gobernanza pública y la coordinación vertical y horizontal con los actores locales, públicos y privados, para diseñar y ejecutar acciones estratégicas, programas y proyectos en función de estrechar vínculos rurales urbanos y aprovechar el potencial territorial y las ventajas económicas, comparativas y acumulativas.

El tejido institucional de Cartama ha avanzado en articular actores públicos, privados y de cooperación, alrededor de varias apuestas de desarrollo que trascienden los límites regionales, y otros de ámbitos más locales, como los cafés especiales y el ecoturismo. Las actividades culturales y el turismo sostenible vienen organizándose como la red de instituciones públicas y privadas, económicas, sociales y culturales, locales o externas, para desarrollo de proyectos que aprovechan los recursos del territorio: patrimonio arquitectónico e histórico legado por la caficultura, recursos

naturales y arqueológicos para realizar actividades de turismo de aventura, avistamiento de aves, entre otras. El Museo de Arte y Antropología de Jericó, MAJA, y el Hay Festival que se realiza en este mismo municipio, son ejemplo de un tejido cultural con trascendencia regional, nacional e internacional. Además, cada tejido, considerado en forma independiente, y para su propio desarrollo, ha avanzado en articular políticas y acciones diseñadas por actores públicos (nación, departamento, municipio) o privados (fundaciones, Comfama, Proantioquia) lo que ha contribuido a fortalecer los tejidos, y la atracción de actores privados empresariales y de desarrollo regional (Comfama, CCMA y fundaciones privadas). La atracción y vinculación de actores privados ha sido fundamental para desarrollar proyectos con efectos de arrastre de actividades productoras de insumos, hacia atrás y hacia adelante, como parte del sistema de servicios de soporte.

Cartama, y en especial la zona de Venecia, Fredonia, Támesis, Valparaíso y Caramanta, situados en el área de influencia más próxima a las Autopistas de la Prosperidad, al Agroparque Biosuroeste y al proyecto turístico Cerro Tusa, presentan avances en los tejidos de cafés especiales, mediante modalidades asociativas, y de agro y ecoturismo. Por su cercanía a estos proyectos, poseen ventajas de localización e institucionales para aprovechar economías externas y de proximidad, además de las sinergias tecnológicas, de aprendizaje, difusión de buenas prácticas y formación que se generan por la presencia de un número elevado de organizaciones privadas sociales y empresariales.

A diferencia de lo que acontece en otras subregiones y provincias de Antioquia, los actores del territorio han estado abiertos a establecer vínculos con numerosas organizaciones externas para diseñar y ejecutar acciones conjuntas, y proyectos de carácter local, regional o provincial, y sumar esfuerzos y recursos para el desarrollo. La acción colectiva y la movilización de los actores locales se ha centrado en la búsqueda de socios (con raíces o no) en el territorio que, además de compartir algunos propósitos comunes de desarrollo, pueden contribuir a liderar, impulsar, gestionar y financiar los proyectos provinciales. Las administraciones municipales, las asociaciones y las organizaciones sociales y económicas de la Provincia han actuado pragmáticamente en acuerdos y alianzas, al otorgar valor a las instituciones por sus aportes al desarrollo provincial, más que por su origen (local, provincial, subregional) o por su naturaleza pública o privada. En este sentido, existe un ambiente institucional propicio para la interacción de los actores públicos y privados, para fortalecer los vínculos rurales-urbanos. Esto ha permitido a los actores locales contar con la experiencia y las capacidades de un conjunto diverso de organizaciones privadas y no gubernamentales, mediante acuerdos, convenios, alianzas y redes entre actores públicos y privados, de los ámbitos local, departamental y nacional, y de cooperación internacional.

Aunque la Provincia de Cartama no cuenta con un plan estratégico, se identifican propósitos de desarrollo productivo en los planes de desarrollo municipales y de ordenamiento territorial (POT), y en el plan departamental del actual gobierno (2020-2023), cuyo logro contribuiría al desarrollo del tejido territorial y a fortalecer los vínculos rurales-urbanos.

La mayoría de los municipios de la Provincia han incluido proyectos en estas actividades en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, debido al potencial que poseen para diversificar sus economías, destacándose Támesis, Jericó, Fredonia, Venecia y Caramanta. Adicionalmente, el impulso a esos proyectos hacen parte de los propósitos del Comité Universidad-Empresa-Estado del Suroeste antioqueño, así como de los del Plan Departamental (Antioquia, Turismo de Naturaleza y Café Región).

El territorio provincial ha ejercido atracción sobre un conjunto diverso de actores privados, institucionales, fundaciones y organizaciones sociales, con programas de desarrollo regional, y empresas con asiento en Medellín, que se ha constituido en una ventaja para impulsar proyectos con masa crítica y con gran impacto en el desarrollo territorial y local, por los enlaces que tendrían con

otros tejidos sostenibles y agroalimentarios, y con proyectos locales de cafés especiales y de turismo cultural y sostenible.

Los cafés especiales son un ejemplo de características en la gobernanza. En el clúster liderado por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia predomina la participación de procesadoras, tostadoras y tiendas especializadas situadas en Medellín; mientras en el tejido local de Támesis y Caramanta, el liderazgo del tejido ha sido ejercido por la administración municipal, con asociaciones locales de productores, fundaciones y el apoyo de ONGs internacionales. Las tiendas locales y provinciales de café no participan en el tejido.

Pese a encontrarse en las etapas iniciales desarrollo, los cafés especiales y el turismo están contribuyendo a la densificación del tejido productivo y social de la Provincia. De un lado, se dinamiza el territorio por los nuevos vínculos que se crean entre los productores, con comerciantes y exportadores locales, tostadoras, tiendas y restaurantes locales. De otro lado, el impulso a la asociatividad<sup>8</sup>, especialmente de los pequeños productores, contribuye con la cooperación y la acción colectiva, y fortalece las redes organizacionales e institucionales locales, y los vínculos entre productores y con otros actores situados en Medellín y en otras provincias del Suroeste. A causa de su carácter multiactor, las nuevas formas organizativas de la producción de cafés especiales representan un cambio importante en los vínculos institucionales entre actores, y en la generación y el aprovechamiento de sinergias y externalidades.

En Cartama, el papel y el lugar que ocupan las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil en la estructura institucional, y el papel que tienen en la toma de decisiones, ha logrado el compromiso de organizaciones sociales y empresariales, la mayoría con asiento en Medellín, que ejecutan proyectos y programas de gran magnitud e impacto, que son cruciales para el desarrollo y la transformación de la Provincia. Las organizaciones con liderazgo territorial, además de reconocimiento, poseen la experiencia organizativa y la capacidad de convocatoria de los actores locales para ser socios y realizar acciones en mejoramiento de capacidades para fortalecer los vínculos rurales-urbanos. Comfama sobresale en el conjunto de organizaciones líderes. La Fundación Aurelio Llano también ha sido líder en la Provincia, por el impulso y el apoyo brindado a los proyectos locales de producción de cafés especiales, en alianza con las administraciones municipales, el Comité de Cafeteros de Antioquia y algunas ONGs de cooperación internacional.

Por su parte, actores privados de ámbito regional o nacional, como empresas, fundaciones y organizaciones (como Comfama y Proantioquia) han tenido un peso significativo en la atracción de recursos de capital y de crédito, tecnologías e innovaciones productivas e institucionales, y en el impulso de redes que generan sinergias con los actores públicos, las empresas, los productores y las comunidades locales. Con el liderazgo de estas organizaciones, y la participación y el compromiso de numerosas fundaciones, empresas privadas y organizaciones empresariales y sociales, se avanza en conformar un ecosistema rural para la innovación, logrando conectar los recursos naturales con el capital inteligente, las capacidades y la gestión territorial para la exploración y el desarrollo de proyectos productivos, sociales, ambientales y culturales que, como el Agroparque Biosureste y el Ecomarque Cerro Tusa, pueden catalogarse de masa crítica.

El **Agroparque Biosuroeste** está concebido estratégicamente como plataforma y eje articulador de desarrollo territorial rural, generador de enlaces “hacia atrás y hacia adelante”, de sinergias y externalidades, de tejido social, económico y ambiental, y de capacidades para elevar la productividad. Por su complejidad y la magnitud de la inversión, este proyecto que pondrá a la Provincia en el concierto nacional e internacional, debe su éxito a que ha sido concebido como un

---

<sup>8</sup> La asociatividad carece de importancia entre los productores de la Provincia (UdeA 2020). Esto se debería al papel y la influencia de la institucionalidad cafetera formal (comités municipales y departamental de cafeteros, cooperativas de caficultores) en las regiones cafeteras, percibiéndose como innecesaria otro tipo de organización social para la producción.

gran acuerdo público-privado, requiriendo de la interacción y del compromiso de un numeroso y diverso conjunto de actores, organizados mediante una gobernanza corporativa.

El Ecoparque **Cerro Tusa** se encuentra en la etapa de factibilidad técnica, y proyecta iniciar actividades en 2022. Su propósito es dotar a Antioquia, al Suroeste antioqueño y a la Provincia de Cartama, de un parque de turismo sostenible, que contribuya al desarrollo territorial, y proteja, conserve y aproveche los recursos naturales con criterios económicos, educativos y culturales. La Gobernación de Antioquia, propietaria del terreno, ha delegado en Comfama el diseño, la ejecución y la gestión del proyecto, así como coordinar con los actores locales (Municipio de Venecia, comunidades y organizaciones comunitarias y asociativas) la provisión de los servicios vinculados con el turismo, como la construcción de senderos, la guianza, la restauración y la gastronomía, el hospedaje y la hotelería.

Indudablemente, por los enlaces y los vínculos entre las actividades de servicios de protección y de conservación de recursos naturales en las zonas rurales, y las de turismo, generalmente situadas en los centros urbanos, estos proyectos pueden concebirse como un tejido territorial que genera sinergias y economías externas y de proximidad, de trascendencia local y regional.

Con el liderazgo y la coordinación de Comfama se han fortalecido los vínculos entre los actores públicos y privados, universidades e instituciones con asiento en Medellín, con actores locales, administraciones municipales, comunidades y empresas, para elevar los niveles de educación terciaria y de formación para el emprendimiento. Este tejido educativo ha logrado una oferta de programas con pertinencia territorial, estrechando los vínculos con otros tejidos del territorio: productivos, agroalimentarios, turismo y ambientales. La producción de cafés especiales y el Ecoparque Cerro Tusa poseen vínculos localizados o concentrados geográficamente, apropiados para mejorar capacidades para fortalecer vínculos rurales-urbanos.

Estas experiencias hacen parte de una estrategia de desarrollo asociada con la consolidación de una clase media rural, con mayores niveles de educación terciaria, con formación técnica y para el emprendimiento, que pueden organizarse como un tejido o sistema específico, articulándose simultáneamente con otros tejidos del territorio.

La Provincia posee una estructura de **gobernanza** y de coordinación multiactor u horizontal, de tipo corporativo, con representación de los distintos actores e intereses que, al acordar un propósito común, facilita la articulación de otros actores que desean contribuir con la ejecución del proyecto. Adoptando diversas modalidades de gobernanza (multinivel o multiactor, pública, corporativa o empresarial) de acuerdo con el tipo de proyectos, cada actor o agente ha jugado roles diferentes pero complementarios para impulsar los proyectos e iniciativas productivas, ambientales, sociales y culturales. En cada uno de los tejidos, los actores han logrado poner en práctica modalidades particulares de gobernanza territorial estructuradas según la naturaleza de su función, la participación en los proyectos y los niveles de centralización de las redes de actores y sus interacciones.

La lectura de las estrategias, planes, programas y proyectos del Departamento de Antioquia, de la Provincia de Cartama y de otras organizaciones e instituciones públicas y privadas (fundaciones, ONGs, gobiernos municipales) que ejecutan proyectos compartidos con los actores del territorio, permite evidenciar los principales nexos con una estrategia de desarrollo con fundamento en vínculos rurales-urbanos y tejidos territoriales fortalecidos.

Una de las ventajas con la que han contado los actores de la Provincia de Cartama para desarrollar y fortalecer los tejidos territoriales ha sido la relativa ausencia del conflicto armado que, agregada al papel de la institucionalidad cafetera, ha evitado la fragmentación y el deterioro del tejido social.

La formación en medios, mecanismos e instrumentos de comunicación que permiten proyectar las identidades locales o del territorio, tanto individuales o colectivas, es un aspecto de gran peso en el desarrollo de la Provincia, entroncado con la importancia de la cultura cafetera.

Los proyectos de desarrollo concebidos, explícita o implícitamente, como sistemas de interdependencias, vínculos, enlaces productivos, ambientales, culturales y sociales en el territorio, serían el mejor instrumento para interactuar con organizaciones líderes y con los actores institucionales locales, para diseñar y ejecutar acciones de mejoramiento de capacidades para fortalecer vínculos rurales-urbanos. A través de proyectos que se distinguen por su potencial para fortalecer enlaces y vínculos rurales-urbanos, se imprimiría dinamismo a los tejidos territoriales y, en consecuencia, se generarían impactos económicos, sociales y ambientales que trascienden el ámbito territorial de la Provincia.

Finalmente, la elevada jerarquía y el bajo número de actores que se observa en la red institucional pueden considerarse expresiones de delegación del liderazgo y la toma de decisiones en las organizaciones privadas sociales y empresariales con asiento en Medellín, sobre los propósitos, acciones de desarrollo y proyectos de grande y pequeña escala, lo que puede generar una participación pasiva en los actores locales y relegados a realizar papeles secundarios en la gobernanza territorial.



---

## Bibliografía

---

- Alviar, Mauricio; Londoño, Carlos y Lotero, Jorge (2013). La institucionalidad de diez cadenas productivas de Antioquia, Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Medellín.
- Arango, Ana María y Patiño, Bibiana (2019). Elementos estratégicos para pensar el ordenamiento territorial en Jericó. Imagen objetivo 2030, URBAM Universidad EAFIT, Medellín.
- Aubad, Rafael (2019). Una iniciativa transformadora: Biosuoreste. Periódico El Colombiano, abril 29. Medellín.
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (sf) Clúster Café Medellín y Antioquia. [www.camaramedellin.com.co/Comunidad Clúster](http://www.camaramedellin.com.co/Comunidad Clúster).
- Colorado, Alexander (2019). Cartama, modelo de desarrollo territorial. En Pactemos provincias, 45, Conciudadanía.
- Díaz, Walter y Lotero, Jorge (2015). Informe sobre indicadores de competitividad, capacidades y dotaciones. Gobernación de Antioquia, Universidad de Antioquia, Medellín.
- DNP (2016). Misión Sistema de ciudades. DNP, Bogotá.
- Gobernación de Antioquia (2020). Plan de Desarrollo Departamental, Unidos por la vida, 2020-2023. Medellín.
- Lotero, Jorge; Gómez, Alix y Arcila, Mónica (2007). El sistema turístico local como estrategia de desarrollo rural en las subregiones del Oriente y Suroeste Antioqueño: potencialidades estructurales y redes institucionales como condiciones de una política de turismo. Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia, Medellín.
- Ramírez, J.C., Acosta, O. L., Miranda, Y., Niño J., Mora, D., y Monroy, S. (2021). Vínculos rurales-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia. Serie Oficina CEPAL Colombia. CEPAL. Santiago Chile.
- Ramírez, Juan Carlos y De Aguas, Johan (2017). Configuración territorial de las provincias de Colombia; ruralidad y redes. Serie CEPAL Oficina en Bogotá. CEPAL, Santiago.
- Restrepo, Nelson (2019). Construcción de provincias en Antioquia, en: Pactemos provincias, 45, Conciudadanía, nov.

- Universidad de Antioquia, Fundación Proantioquia, Banco Interamericano de Desarrollo (2020). Diagnóstico y potencial de desarrollo de la Provincia de Cartama, Medellín.
- Universidad de Antioquia UdeA y Universidad Pontificia Bolivariana UPB (2015). Análisis de las implicaciones sociales y económicas de las Autopistas de la Prosperidad en el departamento de Antioquia, Gobernación de Antioquia, Medellín.



NACIONES UNIDAS

**C E P A L**

## **Documento de Trabajo-Bogotá**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)