

## **El paisaje cultural cafetero: Una aproximación desde la institucionalidad emergente**

### **Oscar Arango Gaviria**

Especialista en gestión de proyectos  
Profesor Titular Universidad Tecnológica de Pereira  
Coordinador proyectos regionales Red Alma Mater  
oscar.arango@almamater.edu.co

### **RESUMEN**

Si bien el capital social estratégico constituido alrededor de la institucionalidad representada en la Federación Nacional de Cafeteros fue uno de los cuatro valores excepcionales reconocidos por la Unesco<sup>1</sup> al momento de inscribir el Paisaje Cultural Cafetero –PCC en la lista de patrimonio mundial en junio de 2011, en este artículo el interés se centra en algunos de los procesos institucionales emergentes con los cuales se espera atender las necesidades derivadas del Plan de Manejo del PCC. De manera particular se describe la gestión alrededor de un Contrato Plan, la conformación de la Asociación de Municipios, y dinámicas relacionadas con la normativa y la planeación territorial.

### **INTRODUCCION**

Los paisajes culturales se identifican como porciones del territorio resultado de la acción humana y su influencia sobre los factores naturales. Son el resultado de procesos históricos, naturales y culturales de las relaciones de comunidades específicas con un medio ambiente determinado.

Entre los componentes que integran los paisajes se encuentran: el sustrato natural (orografía, suelo, vegetación, agua) las acciones humanas y las acciones económicas.

El PCC se entiende como producto de una dinámica socio-cultural, ambiental y económica que se ha expresado históricamente en la adecuación de las diferentes formas de vida de las comunidades cafeteras a su entorno natural.

---

<sup>1</sup> El Expediente y el Plan de Manejo del PCC pueden consultarse en <http://www.redalmamater.edu.co/sitio/contenido-paisaje-cultural-cafetero-59.html>

A diferencia de otros bienes patrimoniales como los museos que ‘cierran de noche’, este Paisaje posee atributos y características que lo hacen vivo, esto es, dinámico. Su sostenibilidad está asociada al cumplimiento de un Plan de Manejo que contiene objetivos y estrategias dirigidas a enfrentar las principales amenazas que atentan contra los valores que lo hacen excepcional.

Estos valores son: 1. Esfuerzo humano, familiar, generacional e histórico para la producción de un café de excelente calidad 2. Cultura cafetera para el mundo; 3. Capital social estratégico constituido alrededor de una institucionalidad, y 4. Relación entre tradición y tecnología para garantizar la calidad y sostenibilidad del producto (Alma Mater, 2012, p. 25).

Los factores que afectan este Paisaje son, simultáneamente, factores que impactan negativamente la calidad de vida de las comunidades locales. Entre ellos se destacan las dificultades propias de la rentabilidad de la producción cafetera, el bajo nivel de relevo generacional en las familias productoras y un cambio de vocación en el uso de la tierra.

También se mencionan como problemas relevantes la pérdida de saberes y técnicas constructivas tradicionales, y algunos factores de riesgo asociados a la sismicidad de la zona. Otras presiones y amenazas se asocian con la contaminación de recursos naturales; la pérdida de micro cuencas abastecedoras de acueductos rurales; y progresivos deslizamientos de tierra.

## **CONTRATO PLAN**

Al tiempo que la UNESCO incluía el PCC en la lista del patrimonio mundial, el Congreso colombiano aprobaba el acto legislativo reformando el sistema de regalías, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, y se daba vía libre para la suscripción de contratos plan, conformándose así un marco normativo que, sin duda, servirá de referente obligado para la gestión y la planificación del PCC.

Mientras por una parte, ahora se dispone del Sistema General de Regalías – SGR con sus Organismos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, su Organismo Rector y sus instancias técnicas. Por la otra, el Contrato Plan – CP quedó incorporado como una figura moderna de la administración pública en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y en los decretos reglamentarios del SGR.

La primera experiencia del OCAD Eje Cafetero (Caldas, Quindío, Risaralda y Antioquia<sup>2</sup>) deja mucho que desear en cuanto a la real capacidad de este mecanismo para concertar, gestionar y cofinanciar proyectos de interés supradepartamentales como son los que se reclaman para el PCC. Todo indica que, en esta primera ocasión, con la excepción de los dos proyectos<sup>3</sup> defendidos por la gobernación de Caldas, el resultado general fue la suma de proyectos de jurisdicción departamental sin que todavía se encuentre la voluntad de financiación de iniciativas que articulen el interés regional.

El CP es una figura institucional que permite articular, gestionar y gerenciar el proceso en su conjunto. Se trata de una herramienta de coordinación interinstitucional multiniveles cuya principal función es permitir la realización de proyectos de desarrollo territorial con proyección estratégica a mediano y largo plazo. Estos contratos están diseñados para trascender los períodos de gobierno y en el Eje Cafetero se aspira a un acuerdo de al menos 7 años de duración.

Según el objeto definido en el Decreto 819 de 2012, reglamentario de los CP, estos tienen como objeto la armonización de los planes de desarrollo nacional, los territoriales y los de las autoridades ambientales, para el desarrollo integral del territorio objeto del mismo, mediante el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, las autoridades ambientales regionales y los esquemas asociativos territoriales, con un enfoque de largo plazo.

Compartiendo los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2015, con este CP se busca: 1. Un crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora; 2. Una estrategia de igualdad de oportunidades que permita avanzar hacia la equidad, y 3. Una estrategia para consolidar la paz.

En la perspectiva de la construcción de territorios, el CP es el resultado de un proceso de acuerdos progresivos sobre los objetivos que buscan el desarrollo integral de la población y trascienden la urgencia inmediata o los intereses de cada socio. Este proceso de entendimiento permite establecer un territorio pertinente y durable para la acción pública concertada.

En lo corrido del 2012 se construyó una propuesta específica para articular un paquete de nueve proyectos con el Plan de Manejo del PCC (Arango, 2011).

---

<sup>2</sup> Nótese que se incluye a Antioquia que no hace parte formal del PCC y está por fuera el Valle, 9 de cuyos municipios en la zona norte, sí integran este territorio.

<sup>3</sup> Uno sobre vivienda rural y otro sobre denominación de marca para la actividad cafetera.

Además, a partir de la iniciativa de las alcaldías de Pereira, Armenia y Manizales se configuró una iniciativa de CP para atender los desafíos propios del empleo y la pobreza.

A instancias de Planeación Nacional, estas dos propuestas se han articulado y ahora se prepara técnicamente un CP que tenga como referente principal las dimensiones de empleo y pobreza, y que simultáneamente atienda componentes de los proyectos preparados para el PCC, en particular aquellos que se ocupan de generación de empleo y de mejoramiento de calidad de vida de la población rural.

Es de esperar que completada esta tarea, se avance hacia una etapa de concertación en donde además de las alcaldías de las ciudades capitales, tengan activa participación las gobernaciones, la academia, los comités de cafeteros y las corporaciones autónomas regionales.

Adicionalmente, será indispensable progresar en una concertación entre la voluntad regional y el gobierno nacional. Por lo visto, esta tarea merece una mayor atención. En esta propuesta deben intervenir, al menos, los ministerios de Trabajo, Turismo, Cultura, TICs, Agricultura, Minas y Educación, todos bajo la coordinación técnica de Planeación Nacional.

Dado que la alternativa de acudir al Sistema de Regalías para cofinanciar los proyectos del CP para el PCC se utilizó precariamente en esta primera oportunidad, a partir de 2013 será indispensable redoblar esfuerzos para identificar y gestionar nuevas fuentes de financiación desde donde se haga realidad la obligación de sumar recursos nacionales con recursos territoriales.

Hasta el momento, solo se ha suscrito un Contrato Plan en el país<sup>4</sup>, lo cual confirma la complejidad del proceso y las tensiones que en el alto gobierno se producen entre un Ministerio de Hacienda que aspira a ejercer cada vez un mayor control central sobre los recursos estatales y las opciones del desarrollo autónomo de las regiones.

El CP para el Eje Cafetero pondría en relación varias categorías de actores: responsables políticos, administraciones del gobierno nacional, de las entidades territoriales y de autoridades ambientales, cuerpos colegiados, sector empresarial, academia y organizaciones ciudadanas.

---

<sup>4</sup> El CP del gran Darién apenas se firmó el 13 de septiembre de 2012. Descargado de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CFshWjdG9O4%3d&tabid=1157>

Suscribiendo un CP, como el que se gestiona desde el Eje Cafetero, se pueden instaurar nuevas relaciones entre Nación y Territorio basadas en los principios del buen gobierno y será posible complementar la acción de los socios para una estrategia de desarrollo territorial, apoyándose en una gobernanza multiniveles. Aquí no se trata de ejecutar presupuestos sectoriales. Se busca la integralidad de programas, acciones y recursos que hagan sostenible el PCC.

Si bien la academia no tiene un lugar visible en el Manual de los CP, es claro que al menos 8 instituciones públicas de educación superior, agrupadas en el Observatorio de Patrimonios en Paisaje, han participado activamente del proceso y deben seguir participando. A ello se suma la decisión del SENA de hacerse partícipe activo.

Suscribiendo un CP, desde el PCC se pueden instaurar nuevas relaciones entre Nación y Territorio basadas en los principios del buen gobierno, y será posible articular y complementar la acción de los socios para una estrategia de desarrollo territorial, apoyándose en una gobernanza multiniveles.

Buscando el fortalecimiento de los territorios pertinentes, se contaría con esquemas administrativos más flexibles y acordes con la diversidad territorial. Así mismo, se potenciaría la coordinación interinstitucional y reforzaría la capacidad del Estado para responder con hechos concretos y articulados de gobierno a las necesidades propias del empleo, la superación de la pobreza y la sostenibilidad del PCC.

## **LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS DEL PCC**

Según el Plan de Manejo, buena parte de la sostenibilidad de este Paisaje está asociada al fortalecimiento de las instituciones que lo han hecho posible y las que lo harán viable.

La institucionalidad existente al momento de la incorporación del PCC en la lista de patrimonio mundial no disponía de un claro espacio para las autoridades y la comunidad local. Se ha contado con un Comité Directivo (con representación del Mincultura y la Federación Nacional de Cafeteros); una Secretaría ejecutiva; un Comité Técnico Regional; y cuatro Comités departamentales con participación de las respectivas gobernaciones, Comités de Cafeteros, Corporaciones Autónomas Regionales y Universidades. Este arreglo institucional se formalizó mediante un Convenio interinstitucional y de cooperación suscrito en 2008.

En el camino, a partir de 2011, surgió la pregunta obligada por la nueva arquitectura institucional que requiere el PCC, por su representatividad, por su condición incluyente y por su fundamento legal. Cómo garantizar que los 51

municipios (incluyendo zona principal y zona de amortiguamiento), tengan un adecuado espacio de representación? Cómo incorporar, otras instituciones y actores privados (Cajas de Compensación Familiar, Acopi, Fenalco, Cámaras de Comercio, operadores turísticos)? Los Vigías del Patrimonio, expresión de la estrategia de participación ciudadana del Ministerio de Cultura, deben tener un lugar en las dinámicas institucionales permanentes del PCC. Tal como se ha acordado recientemente, la academia, ha ganado y debe mantener y fortalecer su espacio de intervención en la futura institucionalidad del PCC<sup>5</sup>. Por supuesto, este diseño requeriría que los actores citados se asocien entre ellos y desplieguen dinámicas internas que les permitan niveles legítimos y eficaces de representatividad.

Mediante el Acuerdo para la Prosperidad número 43, el Presidente de la República trazó instrucciones a nuevos actores estatales para garantizar su participación en las estrategias del Plan de Manejo.

Aparecen así: 1. Compromisos del Ministerio de Educación para atender las responsabilidades en materia de nuevas ofertas académicas que fortalezcan el estudio y la comprensión de las complejas realidades del Paisaje; 2. Del Ministerio de Minas para atender las relaciones de la minería con el PCC; 3. Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para construir la determinantes ambientales que deben orientar el reordenamiento territorial de los municipios que hacen parte del PCC; 4. Del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para concertar y colocar en marcha un plan estratégico de turismo sostenible para la ruta del café; 5. Del DNP para estudiar las opciones de un Documento Conpes para el PCC.

Atrás ha quedado el esquema institucional donde la región solo interactuaba con el Mincultura. En adelante, y en la medida en que los compromisos de los demás ministerios se cumplan<sup>6</sup>, las relaciones tendrán un mayor tejido de actores y el escenario para atender el Plan de Manejo del PCC podrá ser más fecundo. Así, es claro que el PCC es, en términos institucionales, un asunto de Estado o, si se quiere, un proyecto de país.

En este nuevo contexto institucional aparece la Asociación de Municipios del PCC como un instrumento ideal para asumir, desde la escala local, la necesidad de 1. Fomentar la competitividad de la actividad cafetera; 2. Promover el desarrollo de la

---

<sup>5</sup> Las 8 universidades ahora tienen voceros en el Comité Nacional, en el Comité Regional y en los cuatro comités departamentales del PCC.

<sup>6</sup> A la fecha, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ha cumplido su responsabilidad y ahora se dispone de una propuesta estructurada de Plan Estratégico de Turismo para el PCC. En los demás casos las tareas siguen pendientes.

comunidad cafetera y su entorno; 3. Conservar, revitalizar y promover el patrimonio cultural y articularlo al desarrollo regional; 4. Fortalecer el capital social cafetero; 5. Impulsar la integración y el desarrollo regional, y 6. Apoyar la sostenibilidad productiva y ambiental de este Paisaje<sup>7</sup>.

Todo indica, por otra parte, que en la dirección de un Contrato Plan para el PCC, el instrumento de la Asociación de Municipios debe servir de elemento articulador y herramienta eficaz de representación institucional.

Adicionalmente, desde esta Asociación es necesario potenciar la capacidad de los gobiernos locales para que el conjunto del PCC pueda interactuar en el escenario internacional, tanto de la cooperación financiera<sup>8</sup>, como de la asistencia técnica<sup>9</sup>

Al menos dos observaciones son relevantes al momento de analizar los roles de los actores locales: primera, el futuro del PCC está orgánicamente vinculado a la manera como las instituciones público-privadas de estos municipios asuman sus propios compromisos frente al Plan de Manejo y los proyectos que permiten materializar sus objetivos y estrategias. Segunda, el escenario institucional previsto en el Contrato Plan que se está gestionando debe dejar abiertas las puertas para una activa participación de los actores locales transformando la Asociación de Municipios en un actor de primera línea.

En la activa participación de los municipios y las comunidades locales reside, en gran medida, la garantía para la sostenibilidad real del proceso y para la consolidación de los valores que hacen excepcional este territorio en el entorno mundial.

Además de fortalecer la recién creada Asociación de Municipios, es indispensable proceder a conformar Comités Municipales del PCC. Si bien este instrumento no figura en la normativa actual, puede cumplir un rol de primera línea, pues se encargaría de velar por la activa apropiación de las responsabilidades de la sostenibilidad del Paisaje en sus niveles territoriales más profundos. Estos Comités serían los espacios para interactuar, desde el territorio veredal, con las familias campesinas; pero también con los demás actores locales: las

---

<sup>7</sup> La Declaración de Marsella, documento que sirvió para que los alcaldes confirmaran su voluntad para participar de la Asociación de Municipios del PCC, se avanza en dirección de los propósitos citados.

<sup>8</sup> Aún no se dispone de proyectos que hayan sido formulados para ser presentados ante la cooperación internacional en bien de la sostenibilidad de este Paisaje.

<sup>9</sup> Debe reconocerse que si bien la asistencia técnica es una oferta derivada de la inscripción en la lista de patrimonio mundial, la Unesco está en mora de hacer presencia en la región.

organizaciones culturales, los Vigías del Patrimonio, los comerciantes, los operarios de turismo, el Concejo y, por supuesto, la administración municipal.

La nueva institucionalidad debe pues estar orientada al cumplimiento de los objetivos del Plan de Manejo; promoviendo la descentralización y la autonomía; estimulando la coordinación público-privada; promoviendo las ventajas del PCC como proyecto de escala regional-nacional; gestionando la cooperación internacional; y fortaleciendo la capacidad técnica y de gestión de los municipios.

## **REFERENTES LEGALES Y PROCESOS DE PLANEACION**

La legislación y la planeación, componentes sustantivos de la institucionalidad, también han sufrido transformaciones de particular interés para este proceso. Mediante Decreto 2079 de 2012 el Ministerio de Cultura reconoció el PCC como patrimonio nacional, colocando así un determinante para futuros procesos de planificación y ordenamiento territorial.

La sostenibilidad del PCC quedó incluida en los planes territoriales de desarrollo 2012-2015, y el nuevo Plan estratégico del Área Metropolitana Centro Occidente reconoció el PCC como un hecho metropolitano con sus correspondientes efectos institucionales.

Las Corporaciones Autónomas Regionales de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle concertaron una Agenda Ambiental para el desarrollo de la Ecorregión Eje Cafetero en la cual son visibles los compromisos con este Paisaje y han acordado unas determinantes ambientales para el reordenamiento de su territorio.

Ocho instituciones de educación superior conformaron una Red Observatorio para el patrimonio en paisajes. La Universidad Tecnológica de Pereira, la Red Alma Mater y el Sena tienen en sus planes institucionales de desarrollo el compromiso con la sostenibilidad del PCC.

En la actualidad, parte importante de los compromisos institucionales para los siguientes tres períodos de gobierno consiste en la formulación y aprobación de planes y esquemas de ordenamiento territorial que incorporen los atributos y orientaciones identificados para garantizar la sostenibilidad de este Paisaje. Para enfrentar con éxito esta tarea se cuenta con insumos derivados de un trabajo coordinado por los Ministerios de Ambiente y Cultura, y que ha contado con la participación de una cantidad significativa de actores públicos y privados de los municipios (Alma Mater, 2012b).



Alrededor de las responsabilidades de alcaldes y concejos municipales, cabe recordar que el cambio estructural de sus planes o esquemas básicos de ordenamiento territorial incluye no solo la búsqueda de concertaciones público-privadas alrededor de la visión del respectivo municipio para los siguientes tres períodos de gobierno, sino alrededor de los atributos básicos (usos del suelo, espacio público, programación del suelo urbano y de expansión, servicios públicos, equipamientos y centralidades, sistema vial y patrimonio arquitectónico y arqueológico). A lo cual deben agregarse diferentes acuerdos de orden supramunicipal que garanticen a la atención de problemas comunes, muy especialmente en áreas fronterizas y generen la voluntad político-institucional para la planificación integral del territorio de los 51 municipios. Este último es uno de los mayores desafíos para generar, desde la planificación, garantías de sostenibilidad del PCC.

Están pendientes decisiones a propósito de la reglamentación, el manejo y la supervisión de la marca PCC. En este sentido parte importante del reto es conseguir un acuerdo interinstitucional para que la Marca sea, efectivamente, un instrumento que fortalezca la competitividad de la región<sup>10</sup>. Es de esperar que el proyecto presentado ante el Sistema de Regalías para trabajar en denominaciones de origen del café regional y marcas permita avanzar satisfactoriamente en esta dirección. En este caso el objetivo es contribuir al incremento del valor económico del Café de Colombia por la vía de la segmentación regional en los mercados nacionales e internacionales, a través de la implementación de estrategias de Denominaciones de Origen y de Marcas Regionales. Una particularidad de esta iniciativa es que, además de los departamentos que cubre el PCC, se incluyen Antioquia, Boyacá, Chocó, Cundinamarca, Casanare, Caquetá y Meta.

Otro objetivo de dicho proyecto consiste en la puesta en marcha de una estrategia de comercialización y comunicación dirigida a todos los involucrados en las cadenas de café, considerando aspectos como los beneficios de la Denominación de Origen para los diferentes participantes en la cadena de valor.

Por último, queda por decidir la intervención legal de los ministerios de Minas y de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible relacionada con la minería en el territorio del PCC. Según el Acuerdo para la prosperidad número 43, el gobierno nacional se comprometió a determinar las restricciones, exclusiones y el control de la actividad minera. Para este propósito, el Mincultura debía convocar a los ministerios de Minas, Ambiente, al DNP y a Ingeominas con el objetivo de acordar

---

<sup>10</sup> Por ahora, la Federación Nacional de Cafeteros ha empezado a utilizar la marca PCC para ofertar y exportar café de estos municipios.

las condiciones para la exclusión de la explotación de la gran minería y las restricciones aplicables a otro tipo de minería en el área del PCC.

## **CONCLUSIONES**

Si bien el PCC cuenta con un Plan de Manejo, aún carece de un instrumento que integre armónicamente, y en un horizonte de largo plazo, las estrategias, programas y proyectos que favorezcan su atención integral. No se dispone de una figura institucional que permita articular, gestionar y gerenciar el proceso en su conjunto. Todo indica que la firma de un Contrato Plan - CP entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales permite llenar este vacío.

Son visibles las preocupaciones por la dinámica de un proceso que debería estar marchando con mejores ritmos y resultados. Quizás la voz de los alcaldes permita conseguir mejores respuestas del gobierno nacional para hacer realidad el CP para el PCC, el empleo y la lucha contra la pobreza.

El Estado quien debe comprometerse interinstitucionalmente, participando de manera activa con los actores regionales en un esfuerzo de concertación de un proyecto de largo aliento que integre las responsabilidades con el medio ambiente; con la producción cafetera sostenible; con la infraestructura y el equipamiento colectivo; con la valoración y preservación del patrimonio; con el turismo sostenible; con la educación; con la comunicación y, por supuesto, con una institucionalidad que conduzca adecuadamente el proceso en su conjunto.

Está previsto, entonces, que el CP permita articular la oferta nacional y los acuerdos locales. Esta sería una importante oportunidad para probar que en materia de desarrollo, la autonomía de la Nación y de las entidades territoriales, está sujeta a los principios de coordinación, de concurrencia y subsidiaridad que constituyen la base de la organización político-administrativa del Estado.

El futuro de este Paisaje está asociado profundamente a la manera como cada uno de los municipios, atendiendo sus propias particularidades, asuma sus compromisos. En este sentido, cobra gran importancia la propuesta de conformar Comités Municipales del PCC donde participen las autoridades locales, pero también los vigías del patrimonio y las diferentes formas de organización de la sociedad civil.

En fin, la nueva institucionalidad nacional debe estar orientada al cumplimiento de los objetivos del Plan de Manejo; garantizar la coordinación interinstitucional y público-privada; impulsar las ventajas del PCC como proyecto de escala regional-

nacional; gestionar la cooperación internacional; fortalecer la descentralización y la capacidad técnica y de gestión de los municipios, y afianzar y dar continuidad al proceso de coordinación de los equipos departamentales, y consolidando un solo equipo del PCC.

## BIBLIOGRAFIA

Acto legislativo 05 de 2011. Sistema General de Regalías.

Alma Mater (2012). Paisaje Cultural Cafetero Colombiano. Segunda edición. Pereira

Alma Mater (2012b). Encuentros municipales por el reordenamiento territorial del Paisaje Cultural Cafetero. Recuperado de <http://redalmamater.edu.co/sitio/contenido-paisaje-cultural-cafetero-59.html>

Arango, O. (2012). Un contrato plan para el Paisaje Cultural Cafetero. Red Alma Mater-Universidad Tecnológica de Pereira.

Asociación de Municipios del Paisaje Cultural Cafetero (2012). Declaración de Marsella.

Decretos 4923 de 2011, reglamentario del Sistema General de Regalías y 819 de 2012, reglamentario de los CP

DNP (2012). Contrato Plan. Guía informativa. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=I5EIFIG6ZAK%3D&tabid=1157>

Presidencia de la República (2011). Acuerdo para la Prosperidad número 43