

M. Ignacia Fernández y Raúl H. Asensio  
(editores)

# ¿Unidos podemos?

Coaliciones territoriales  
y desarrollo rural en América Latina



50  
AÑOS

IEP  
INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
PERUANOS

¿UNIDOS PODEMOS?

COALICIONES TERRITORIALES Y DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA



**M. Ignacia Fernández y Raúl H. Asensio**  
**(editores)**

# ¿Unidos podemos?

Coaliciones territoriales  
y desarrollo rural en América Latina



*Serie: América Problema, 38*

- © RAÚL H. ASENSIO Y M. IGNACIA FERNÁNDEZ
- © RIMISP-CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL  
Casilla 228-22  
Santiago, Chile  
Telf.: (56-2) 236-4557  
www.rimisp.org

- © IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
Telf.: (51-1) 332-6194/424-4856  
www.iep.org.pe

ISBN: 978-9972-51-446-3

ISSN: 1019-4460

Impreso en Perú

Primera edición: enero de 2014

1000 ejemplares

Hecho el depósito legal

en la Biblioteca Nacional del Perú: 2013-20594

Registro del proyecto editorial

en la Biblioteca Nacional: 11501131301102

<i>Corrección de textos:</i>	Sara Mateos
<i>Diseño de carátula:</i>	Gino Becerra
<i>Cierre de edición:</i>	Silvana Lizarbe
<i>Cuidado de edición:</i>	Odín del Pozo
<i>Fotografía de carátula:</i>	Patricia Olivera Paredes

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.*

---

*¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina.* Raúl H. Asensio y M. Ignacia Fernández, eds. Lima, IEP; RIMISP, 2013.  
(*América Problema*, 38)

1. DESARROLLO TERRITORIAL RURAL; 2. MUNICIPALIDADES; 3. ACTORES SOCIALES;  
4. COALICIONES TERRITORIALES; 5. PERÚ; 6. ECUADOR; 7. BRASIL; 8. CHILE;  
9. EL SALVADOR; 10. GUATEMALA

W/02.04.01/A/38

---

# Índice

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	13
1. Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina <i>M. I. Fernández, R. H. Asensio, C. Trivelli y A. Schejtman</i>	19
2. En busca del eslabón perdido. Coaliciones sociales y procesos políticos <i>Martín Tanaka</i>	53
3. Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo: el caso de la coalición salmonera (Chiloé central, Chile) <i>M. Ignacia Fernández y Daniela Miranda</i>	89
4. Éxito y límites de una “coalición de poderosos” (Ostúa-Güijja, Guatemala) <i>Raúl H. Asensio</i>	121
5. La coalición de sindicatos rurales del noreste del valle de Jiquiriçá (Brasil) y sus aliados <i>Francisca Meynard Vivar</i>	147
6. Cohesión, identidad e incentivos externos en una coalición de larga duración (Cerrón Grande, El Salvador) <i>Raúl H. Asensio</i>	169

7. La promesa de crecer juntos. Coaliciones sociales y políticas públicas en Tungurahua (Ecuador) 205  
*Patric Hollenstein y Pablo Ospina*
  
8. Política y hegemonía ideológica en una coalición territorial transformadora (Quispicanchi, Perú) 239  
*Raúl H. Asensio*

## Prólogo

**E**ste libro presenta ocho estudios de caso que se cuestionan sobre un particular asunto: qué elementos caracterizan a las dinámicas económicas y políticas en los territorios donde se observa un crecimiento económico y buenos resultados sociales, esto es, una disminución de la pobreza y de la desigualdad.

Algunos estudios previos arrojaron una pista: la existencia de una capacidad de aunar criterios y enfoques, así como de coordinar acciones entre los actores de los territorios, influye poderosamente sobre los procesos y resultados económicos y sociales. A partir de esta premisa, equipos profesionales se volcaron al llano en los territorios de Chiloé en Chile, Ostúa-Güija en Guatemala, Cerrón Grande en El Salvador, Jiquiricá en Brasil, Tungurahua en Ecuador y Quispicanchi en Perú, con el fin de indagar acerca de la existencia y la forma en que operan las coaliciones sociales para el desarrollo de los territorios.

El análisis de estos casos demuestra dos cosas. En primer lugar, que la interpretación y capacidad de acción de los actores inciden en los resultados económicos y sociales. Esto quiere decir que no basta con combinar factores productivos —entre ellos el capital humano— para influir en materia de crecimiento e inclusión. Hace falta, además, poner en marcha una capacidad de intervención sobre la realidad y los contextos institucionales, sociales y económico-productivos de los actores. Este factor “intangible”, relacionado con la confianza, los acuerdos y los

marcos compartidos de interpretación, contribuye en forma decisiva a la impronta que finalmente toman los procesos en curso.

En segundo lugar, demuestra que no existe un modelo de articulación o entramado social entre los actores que sea en sí mismo óptimo. Sus atributos tendrán relación con las características de los territorios, los desafíos económicos y productivos que enfrentan, las oportunidades que surgen y las capacidades locales. Lo que está claro, sin embargo, es que el impulso para compartir propósitos y sumar ideas, discursos y acciones es un factor que hace la diferencia. Es importante hacer aquí una distinción, pues si bien es cierto no es una novedad que los actores y su ámbito de acción son un agente central de los procesos económicos, en este texto hablamos de actores involucrados en una mirada y perspectiva territoriales.

Los estudios que se presentan en este libro señalan también que no siempre las coaliciones territoriales apuntan a dinámicas de equidad económica y territorial. Ello sucede cuando existen largas trayectorias sociales participativas o cuando se articulan actores u organizaciones motivados por algún punto de quiebre que otorga nuevas oportunidades. Otras veces, sin embargo, las coaliciones operan para generar ganancias que no necesariamente se redistribuyen en el territorio.

¿Pueden los actores que comparten visiones modificar el destino de los territorios? Estos trabajos indican que sí, en la medida en que interpretan y participan de los procesos. El desafío es que los actores conciban ideas, conceptos y propuestas que vayan más allá de la marcha prevista de mercados e instituciones, generando innovaciones y nuevos cursos de acción que les permitan expresar su visión y movilizar sus recursos y capacidades de incidencia.

Una pregunta que este libro ayuda a responder se relaciona con la lucha entre el poder económico y los modestos productores localizados en los territorios. ¿Pueden acaso estos últimos hacer valer su posición en el debate de ideas, incidir en las decisiones relevantes y mejorar su participación relativa en la distribución de los beneficios del desarrollo? ¿Logran los actores más modestos incorporarse y participar genuinamente en las coaliciones territoriales que inciden en los destinos y oportunidades de los territorios y las personas? Hay casos, como el de Chiloé, en los cuales los logros económicos y el progreso que se alcanza no son resultado de una apuesta por el desarrollo que compartan diversos

actores. Por ello, pese a los beneficios que reportan, no se los siente como propios. No siempre las coaliciones consiguen agrupar a una diversidad de actores que compartan objetivos con una mirada de mediano o largo plazo. Cuando he argumentado frente a mis alumnos de los cursos de descentralización y políticas públicas sobre la potencialidad de cambio y transformación de la que son portadoras las coaliciones, me han respondido a menudo con una inmovible suspicacia: no creen que haya poder social que pueda contrarrestar la fuerza del inversionista poderoso y las reglas del mercado. Sin embargo, estos estudios demuestran que hay espacio para un desarrollo inclusivo cuando a las reglas del mercado se suman las reglas del emprendimiento social, la unidad de propósito y una visión territorial de futuro.

*Claudia Serrano*  
*Directora ejecutiva*  
*RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*



## Introducción

Los trabajos reunidos en este libro son parte del esfuerzo conjunto liderado por RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, con el fin de comprender las dinámicas sociales, políticas y económicas que determinan que algunos territorios rurales de América Latina consigan reducir su pobreza en condiciones de equidad, mientras que muchos otros permanecen estancados o incluso retroceden. Este esfuerzo se articula en el programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR), cuyo objetivo es contribuir al diseño e implementación de políticas públicas que estimulen y apoyen círculos virtuosos de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental en los territorios no metropolitanos de América Latina. El programa Dinámicas ha sido coordinado por RIMISP e implementado en conjunto por 52 organizaciones socias en once países del continente, gracias al apoyo financiero del International Development Research Center (IDRC, Canadá), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el New Zealand Aid Programme.

En concreto, en este volumen nos proponemos analizar el papel de lo que denominamos “coaliciones territoriales” en los procesos de desarrollo del mundo rural. Entendemos por coaliciones territoriales los agrupamientos de actores que se producen en torno a objetivos compartidos, ya sea de manera explícita o implícita, referidos a temas relacionados con las dinámicas territoriales. Las coaliciones territoriales

pueden bloquear o, por el contrario, favorecer una dinámica de reducción de la pobreza y mejora de los indicadores de equidad. Cuando esto último ocurre, hablamos de una “coalición territorial transformadora”, que es la que nos interesa analizar de manera prioritaria. Según Berdegué *et al.*,<sup>1</sup> estas coaliciones transformadoras serían uno de los factores clave que explicarían el éxito o fracaso de los territorios rurales en las últimas décadas. Como veremos, su existencia responde a procesos históricos de larga duración, que crean las condiciones para una acción colectiva sostenida, pero también está relacionada con las decisiones de los actores rurales, que son capaces de aprovechar las nuevas coyunturas económicas y políticas para poner en marcha procesos de transformación basados en alianzas de diferente índole.

Las coaliciones territoriales son un reflejo de la importancia de los actores locales en la definición de las dinámicas rurales. En este libro presentamos una serie de casos concretos que nos permitirán detallar estas afirmaciones. El eje de la discusión es la manera en que las coaliciones territoriales encaran el equilibrio entre crecimiento económico e inclusión social. Los temas centrales tratados son: (i) la conformación de coaliciones territoriales y las relaciones de colaboración y competencia entre sus integrantes; (ii) las estrategias de las coaliciones territoriales para consolidarse como referentes dentro de los territorios, entre ellas la movilización de diferentes tipos de capital, las negociaciones políticas y las acciones colectivas de distinta naturaleza; (iii) los nuevos discursos e identidades colectivos que surgen en el marco de las coaliciones territoriales; (iv) la interacción entre estas coaliciones y otros actores de dentro y fuera de los territorios rurales; (v) el papel del Estado como promotor, aliado o incluso objetivo de las coaliciones territoriales; y (vi) el rol de las coaliciones territoriales en el equilibrio entre los impulsos endógenos y exógenos de cambio.

Estos temas, con diferente énfasis y profundidad, están presentes de manera transversal en todo el libro. El primer capítulo discute la noción de “coaliciones territoriales transformadoras”, a modo de síntesis de los hallazgos teóricos y empíricos del proyecto. Se analiza aquí el significado

---

1. *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*, Documento de Trabajo 101, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago de Chile: RIMISP, 2011.

del concepto para los estudios sobre desarrollo rural y su funcionalidad para analizar procesos de desarrollo territorial rural realmente existentes. El capítulo examina también los diferentes tipos de coaliciones territoriales que podemos encontrar en América Latina, de acuerdo con su apuesta por el crecimiento económico, por el logro de objetivos de equidad o por una combinación de ambos. El segundo capítulo, elaborado por Martín Tanaka, es netamente teórico. El texto realiza un recorrido bibliográfico por los diferentes usos del concepto “coalición” en las ciencias sociales. El objetivo es analizar la manera en que este concepto ha sido apropiado por varias corrientes teóricas y su posible relevancia para los estudios de desarrollo rural. Tanaka incluye también algunas reflexiones sobre la agenda de investigación que el concepto abre y sus posibilidades para vincular a profesionales procedentes de diferentes áreas de conocimiento.

Los restantes capítulos del libro se centran en casos concretos de coaliciones territoriales en diferentes países de América Latina. Los autores tratan aspectos teóricos sobre el uso del concepto y discuten las diferentes características de las coaliciones territoriales, dependiendo del contexto, las trayectorias históricas de los territorios, la estructura de incentivos y la evolución de las dinámicas políticas y económicas. Se analizan también los dilemas que deben enfrentar las coaliciones territoriales en la práctica. La diversidad de casos trabajados permite constatar que las coaliciones territoriales tienen diferentes características y objetivos. Su capacidad de acción depende de los actores involucrados y de los capitales que son capaces de movilizar para lograr sus propósitos.

El capítulo tres tiene como protagonista a la coalición salmonera de Chiloé central (sur de Chile). Este es un ejemplo de una coalición territorial exitosa en lo económico, basada en la alianza entre un sector del Estado chileno y un grupo de empresarios privados que impulsan transformaciones en la legislación sobre el borde costero para poner en marcha una transformación productiva en el territorio. El resultado es un cambio profundo en las dinámicas económicas y sociales. Una parte importante de la población abandona las actividades tradicionales y se convierte en trabajadores asalariados de las empresas salmoneras. Luego, esos trabajadores también se suman a la coalición, ya que deben defender sus puestos de trabajo ante la amenaza de cierre vinculada al colapso ecológico derivado del uso indiscriminado del borde costero. Los autores analizan las nuevas identidades sociales asociadas al éxito de la coalición,

los retos que debe enfrentar el nuevo modelo económico insular, y el surgimiento incipiente de una coalición alternativa en la isla, con un proyecto diferente de territorio.

El capítulo cuatro presenta el ejemplo de una “coalición de poderosos”. El escenario es la cuenca Ostúa-Güija, un territorio rural del suroccidente de Guatemala. En este caso, se trata de una coalición entre medianos propietarios —favorecidos por la liberalización de los mercados rurales tras la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y la guerrilla— y los nuevos proveedores de servicios agropecuarios. Aunque existen fuertes rivalidades políticas entre los propietarios, la coalición se aprovecha de la baja capacidad de acción del gobierno para bloquear el desarrollo de proyectos alternativos, basados en un modelo económico diferente. El resultado es un incremento del dinamismo comercial, pero acompañado también de un aumento de la inequidad, sobre todo en el plano político. Ostúa-Güija es, por lo tanto, un ejemplo de que las coaliciones territoriales no siempre tienen efectos positivos en términos de desarrollo e inclusión social. También es un ejemplo de cómo una coalición puede incluir en su interior, al mismo tiempo, relaciones de colaboración y de competencia entre sus integrantes, sin que esta disparidad afecte la existencia de un proyecto de territorio compartido.

Los capítulos cinco y seis se centran en coaliciones que apuntan sobre todo a mejorar la posición de los pobladores rurales en los procesos de toma de decisiones. En un caso se analiza la coalición entre un sector del Estado brasileño, las organizaciones privadas de desarrollo y las organizaciones sociales de base del valle de Jiquiriçá —un territorio del interior del estado de Bahía—, para potenciar la agricultura familiar. El fundamento es un proceso de empoderamiento político de las organizaciones de base, convertidas en sindicatos agrarios, que aprovecha la coyuntura reformista que atraviesa Brasil en la última década. En el otro caso, el protagonista es la coalición de larga duración construida por organizaciones sociales y ONG en la ribera norte del embalse Cerrón Grande, en Chalatenango, uno de los territorios más afectados por la guerra civil salvadoreña. El punto de partida es la firma de los acuerdos de paz en 1992. Desde ese momento, la coalición trata de elaborar un proyecto propio de territorio, que apuesta por un acceso más equitativo a la tierra y por una mayor participación de los pobladores rurales en la toma de decisiones. En concreto, el estudio resalta dos temas centrales para

el éxito de las coaliciones sociales: la construcción de una identidad colectiva que permite la continuidad de la coalición a lo largo del tiempo, y la capacidad de las coaliciones sociales para “imaginar” y modelar un territorio en el curso de su acción.

Finalmente, los capítulos siete y ocho presentan sendos ejemplos de coaliciones territoriales transformadoras de larga duración. En ambos casos, las coaliciones aúnan reducción de la pobreza y mejora de las condiciones sociales, aunque en escala e intensidad diferentes. El modelo más exitoso lo encontramos en Tungurahua, territorio situado en la sierra central ecuatoriana. La acción de una coalición de larga duración, que incluye a pequeños productores y comercializadores, habría llevado a este territorio a ser una de las provincias con mejores resultados combinados de reducción de pobreza e inclusión social. En concreto, el estudio se centra en la evolución reciente de la coalición, ya estudiada en trabajos anteriores, que pasa de ser un acuerdo tácito entre actores, para convertirse en un pacto explícito que apuesta por la puesta en marcha de un nuevo estilo de gestión pública en el territorio. Los resultados son menos brillantes en Quispichani (Perú). Aunque la ruta es similar, ahí la coalición se encuentra todavía en una etapa muy inicial de su desarrollo. El punto de partida es la reforma agraria de comienzos de los años setenta, que permite un cambio global en los actores rurales. Las comunidades campesinas se refuerzan y comienza a aparecer una nueva generación de técnicos, muchos de ellos de procedencia rural, asociados a ONG e instituciones estatales. En los últimos años, esta coalición alcanza el poder en muchos municipios y comienza a desarrollar un nuevo discurso sobre el territorio y la identidad colectiva de sus habitantes. El resultado es un incremento del dinamismo económico asociado al mercado regional y una revaloración de la herencia cultural quechua.

El mensaje final del libro contiene buenas y malas noticias. Por un lado, el éxito de algunos de los casos analizados demuestra la importancia de los actores sociales para modelar las dinámicas económicas, políticas y sociales de los territorios rurales: una capacidad de agencia que sirve para recordarnos que las cartas no están jugadas de antemano. Indica, también, que los resultados del desarrollo dependen en buena medida de las decisiones y de la capacidad de los actores locales para articular propuestas transformadoras y para concretarlas en alianzas que lideren procesos de cambio de larga duración. Pero al mismo tiempo, los seis

ejemplos analizados evidencian las dificultades para que esto ocurra. En conjunto, estos estudios nos permiten tener un panorama amplio sobre los desafíos y retos que atraviesan las zonas rurales de América Latina en la actual etapa de transformación. Los autores esperamos haber podido transmitir algunas luces en medio de esta complejidad.<sup>2</sup>

- 
2. Queremos agradecer la colaboración imprescindible de las instituciones que nos apoyaron en cada uno de los seis territorios donde se realizaron los estudios de caso. Las referencias concretas están incluidas en cada capítulo, pero queremos resaltar que sin su apoyo y generosidad no habría sido posible este libro. Igualmente queremos agradecer los comentarios acuciosos de Alexander Schejtman, Carolina Trivelli, Daniela Miranda, Francisca Maynard, Julio Berdegúe y Manuel Chiriboga, que revisaron los capítulos y participaron en las diferentes instancias de discusión de resultados, o como coautores de algunos capítulos de este volumen. Nuestro agradecimiento también a los lectores y comentaristas de los estudios aquí reunidos: Adolfo Garcé, Andrés Mejía, Claudia Serrano, Gonzalo de la Maza, Ludwig Huber y Martín Scurrah.

## Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina

---

M. Ignacia Fernández  
Raúl H. Asensio  
Carolina Trivelli  
Alexander Schejtman

---

**E**n su estudio sobre diez países de América Latina, Berdegú *et al.* (2011) señalan que solo el 14% de los territorios registra de manera simultánea incremento de ingresos, reducción de pobreza y mejora de los indicadores de equidad. Este magro porcentaje muestra que el crecimiento inclusivo es muy difícil de lograr y que está lejos de ser la norma en las zonas rurales del continente. Sin embargo, evidencia también que este es un objetivo posible, que en algunos casos sí se ha logrado, y que, por lo tanto, no basta con conformarse con el crecimiento a secas como objetivo de las políticas públicas de desarrollo.

El escaso número de territorios “exitosos” es una prueba de la dificultad para generar procesos virtuosos de desarrollo inclusivo en el mundo rural latinoamericano. Bourguignon *et al.* (2007) indican que esta resistencia al cambio es atribuible a la existencia de “trampas de desigualdad”, resultado de mecanismos e instituciones económicas, políticas y socioculturales que preservan dinámicas de exclusión en el ámbito territorial. El resultado sería la persistencia de situaciones inequitativas en todas las dimensiones de desigualdad (riqueza, poder, estatus social), que interactuarían para evitar cambios radicales. La evolución de estos entramados institucionales estaría determinada por estructuras de larga data, cuya permanencia solo sería alterada por acontecimientos más o menos radicales de origen interno o externo a los territorios, o por adaptaciones graduales a cambios en los contextos nacional o internacional.

Estas consideraciones son el punto de partida de nuestro trabajo. La relativa excepcionalidad de los casos de desarrollo inclusivo nos obliga a mirar con mayor detalle los territorios donde estas transformaciones han tenido lugar, ya sea por un choque que propicia cambios en periodos cortos o por cambios graduales. ¿Por qué estas transformaciones se producen en algunos territorios y en otros no? ¿Qué elementos hacen posible que en algunos casos se generen círculos virtuosos de crecimiento y reducción de la desigualdad, mientras que en la mayoría de los territorios solo hay cambios parciales?

Para responder a estas cuestiones, la hipótesis de partida del programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) es que el desarrollo territorial inclusivo es el resultado de las relaciones circulares entre instituciones, actores y activos (RIMISP 2008). La clave estaría en el tipo de interacciones que generan los actores y en su capacidad para propiciar cambios en las normas que regulan la dotación de activos y su distribución dentro de los territorios (North 2006, Acemoglu y Robinson 2006, Evans 1995). Este enfoque supone asumir una perspectiva dinámica del cambio institucional, que es visto como el resultado de pugnas competitivas que obligan a los actores a implementar estrategias de interacción para lograr sus propósitos. Una de estas estrategias son las denominadas “coaliciones sociales”, que el programa DTR considera clave para entender los procesos de cambio en las zonas rurales (Berdegué *et al.* 2011).

Este capítulo apunta a presentar el argumento central del libro. Buscamos comprender qué coaliciones, con qué características y bajo qué condiciones, logran cambios institucionales que favorecen procesos inclusivos en contextos de crecimiento económico. Comenzamos con una discusión teórica sobre la caracterización y el aporte de las coaliciones en los procesos de desarrollo territorial rural. Surge aquí la categoría de “coaliciones territoriales transformadoras”, entendida como un constructo teórico ideal, que posteriormente es contrastado a partir del análisis de seis estudios de caso, divididos en tres grupos: coaliciones que promueven el crecimiento económico en los territorios, coaliciones que impulsan la equidad, y coaliciones que logran compatibilizar ambos objetivos.<sup>1</sup>

---

1. Estas coaliciones son analizadas con más detalle en los capítulos correspondientes. En este capítulo se presenta únicamente sus rasgos generales y su sentido en el argumento central del libro.

El capítulo concluye con algunas reflexiones finales, que adelantan algunos análisis e hipótesis, que esperamos contribuyan a arrojar luz sobre estos puntos y permitan incentivar trabajos posteriores, con mayor profundidad y especificidad, sobre el papel de las coaliciones sociales en el desarrollo de las zonas rurales de América Latina.

## Coaliciones y desarrollo territorial

Al analizar los procesos de cambio en el mundo rural, Bebbington (2011) señala que en todas las sociedades, tanto el cambio como el mantenimiento del statu quo requieren de acciones coordinadas. En el caso de los territorios rurales de América Latina, indica que: “nuestro interés en la emergencia de territorios *www-w* nos obliga a centrarnos en las formas coordinadas de acción colectiva que impulsan a los territorios a salirse de las sendas predeterminadas”.<sup>2</sup> Desde esta perspectiva, las coaliciones serían uno de los mecanismos que permitiría a los territorios escapar del peso de las estructuras (económicas, sociales, culturales) que condicionan los caminos de desarrollo e impiden o dificultan el logro de los objetivos de crecimiento con reducción de pobreza e inequidad. Las coaliciones permitirían impulsar sendas de cambio, aprovechando los intersticios abiertos en las estructuras que condicionan el marco de posibilidades de las sociedades rurales. Estos intersticios podrían venir dados por eventos radicales (como una reforma agraria, el descubrimiento de una nueva tecnología que permite aprovechar un recurso natural hasta entonces poco significativo, o un cambio global en la orientación de las políticas en el ámbito nacional), o ser el resultado de procesos acumulativos de mediana o larga duración. Mahoney y Thelen (citados en Bebbington *et al.* 2012) proponen, en este sentido, cuatro posibilidades de cambio institucional no paradigmático: (i) cambio por desplazamiento, mediante la eliminación de viejas reglas y la introducción de nuevas; (ii)

---

2. El término *www-w* se refiere a territorios con indicadores positivos (*win*) en las tres categorías que considera el programa DTR: crecimiento económico, reducción de la pobreza e índice Gini de ingreso o gasto de los hogares. La cuarta categoría se refiere a la evolución ambiental de los territorios. En nuestro caso nos centraremos en las tres primeras categorías. Denominaremos territorios *www* a los que presentan evolución positiva en los tres indicadores señalados.

cambio por superposición de capas mediante la introducción de nuevas reglas junto a las existentes; (iii) cambio por deriva, debido al impacto distinto de las reglas tradicionales como resultado de un cambio en el entorno; y (iv) cambio por conversión, a consecuencia de una reorganización estratégica de las normas y su peso relativo en el conjunto del marco institucional. Estas cuatro posibilidades, como veremos más adelante, pueden ser aprovechadas por las coaliciones para generar cambios institucionales favorables a procesos de desarrollo territorial inclusivos.

¿Por qué las coaliciones? Bebbington señala que, además de las coaliciones, existen otras modalidades de acción colectiva que podrían contribuir a generar cambios en las áreas rurales. Es el caso de los movimientos sociales y de las *policy networks*. Sin embargo, dada la naturaleza de las “trampas” que afectan a los territorios (dotación extremadamente desigual de activos, incluido el poder político, dependencia respecto de dinámicas regionales y nacionales sobre las que no se tiene ningún control, intereses creados que facilitan la perpetuación de normas e instituciones desfavorables para el desarrollo rural inclusivo, etc.), una de la tesis centrales derivadas del trabajo del programa DTR es que, entre las alternativas mencionadas, las coaliciones son los mecanismos de acción colectiva que tienen una mayor capacidad potencial para encaminar los procesos de cambio en la dirección *www* (Berdegué *et al.* 2011). Por un lado, estas coaliciones permitirían, bajo ciertas condiciones, que los intereses de los sectores menos favorecidos de la sociedad rural sean también considerados en los procesos de toma de decisiones. Por otro lado, permitirían tender los puentes entre las diferentes escalas de las dinámicas económicas, sociales y políticas (local, regional, nacional, internacional) que determinan los procesos de desarrollo en el mundo rural. Son estas dos características las que explican su particular importancia en los procesos de cambio institucional que buscan generar desarrollo inclusivo en las zonas rurales, aunque como veremos más adelante al analizar casos concretos, se trata de una tarea que no está exenta de problemas y riesgos.

Para Bebbington, el estudio del surgimiento de las coaliciones debe apuntar tanto a los incentivos que existen para que dichas coaliciones se conformen, como al campo de las ideas que las sustentan y dan forma. Ambos factores se relacionan entre sí, ya que los incentivos son percibidos a partir de las ideas preexistentes sobre justicia, derecho, costo, beneficio, etc. Las ideas no deben ser consideradas un epifenómeno de los

procesos de cambios, sino una parte intrínseca de los mismos. El proceso por el cual estas ideas van tomando fuerza, se legitiman y comienzan a disputar el espacio público, debe ser visto como una parte de la transformación, imprescindible al analizar las transformaciones de medio y largo plazo, con impacto profundo en los territorios, más allá de coyunturas concretas. Esto implica que el análisis debe centrarse tanto en los actores que integran las coaliciones (sus características, objetivos, incentivos y estrategias de acción), como en los discursos que articulan. Para comprender los procesos de desarrollo territorial rural, es importante considerar cómo la apuesta por el cambio se legitima entre sus promotores y cómo posteriormente es asumida por otros actores dentro de cada territorio. De ahí la importancia de analizar cómo los integrantes de la coalición llegan a un concepto compartido de lo que es un cambio deseable y cómo las “visones locales del desarrollo” se negocian con los discursos sobre el desarrollo que existen en los ámbitos nacional e internacional.

### **¿Qué caracteriza a una coalición territorial?**

A partir de las consideraciones anteriores, avanzamos un paso más y definimos la coalición territorial como un conjunto de actores diferentes que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo. Esta definición permite diferenciar a las coaliciones territoriales de otras formas de acción colectiva, como los grupos de interés (con intereses más específicos) o los movimientos sociales (con menor diversidad y actores). El primer elemento a considerar para caracterizar a una coalición territorial es la diversidad de actores. Las coaliciones en general, incluidas las territoriales, deben ser vistas desde una óptica realista, como respuestas a una necesidad. Tanaka (en este libro) señala que “se dan en tanto a un solo actor no le es posible conseguir por sí mismo el respaldo suficiente para lograr los objetivos que se propone, por lo que requiere del apoyo de otros actores”. Para sus integrantes, implican cálculos y riesgos, además de ventajas. Derivan de un cálculo racional de cada actor sobre las posibilidades de llevar adelante sus objetivos y en su evolución son importantes, tanto el contexto de oportunidades en el que se desarrollan, como los incentivos que empujan a los actores hacia la cooperación. En este sentido, diversos autores señalan que los incentivos para la formación de coaliciones son más importantes cuando los actores

que las integran perciben una amenaza cercada que pone en peligro sus intereses o su propia supervivencia como actores sociales autónomos. De ahí que no deba sorprender que las coaliciones sean más fáciles de percibir y de analizar en contextos de tensión social o política, cuando existen tensiones marcadas y proyectos de territorio diferentes.

El segundo elemento que caracteriza a una coalición territorial es la existencia de objetivos convergentes entre sus integrantes. Esto no quiere decir que deba existir una total coincidencia entre los socios de la coalición. Tampoco supone que los integrantes de una coalición tengan que articular necesariamente un proyecto compartido (aunque cuando este proyecto existe puede convertirse en una ventaja importante). Pero sí debe haber una cierta convergencia o al menos compatibilidad en los intereses, que hace posible que se avance de manera paralela en el logro de los mismos. Algunas coaliciones territoriales cuentan con objetivos formulados de manera explícita, a través de un programa o manifiesto. Otras, por el contrario, son el resultado de una sinergia de intereses particulares, que no llega a cristalizar en un programa explícito. Esto supone que en algunos casos solo es posible detectar la existencia de coaliciones a partir de un trabajo analítico, ya que sobre el terreno los propios actores no son conscientes de su existencia o incluso pueden llegar a rechazarla de manera directa.

El tercer elemento característico de una coalición territorial es la existencia de un enfoque de medio y largo plazo. Para que una acción cooperativa pueda ser considerada una coalición territorial debe ir más allá de la convergencia puntual de intereses a corto plazo. Los casos que analizaremos incluyen coaliciones con ciclos de vida de varias décadas, aunque su vida institucional atraviesa por diferentes etapas, con periodos de mayor o menor intensidad. Momentos de una gran cohesión entre sus integrantes, conviven con periodos en los que los lazos se diluyen, por falta de objetivos definidos o por el mismo hecho de haber logrado los propósitos iniciales de la coalición. En este sentido, podemos hablar de coaliciones rígidas, que mantienen un mismo programa a lo largo de toda su trayectoria, y de coaliciones adaptativas, que en el curso de su existencia se recrean para adaptarse a las coyunturas, sin perder por ello el sentido de continuidad en sus acciones.

El cuarto elemento importante para la existencia de coaliciones territoriales es la disponibilidad de recursos diversificados. Las coaliciones

son herramientas poderosas en la interacción social porque conjugan la fuerza y capacidad de actores diferentes. La variedad de recursos, capitales o activos de los actores que forman parte de una coalición incide en el tipo de acción que cada coalición puede desarrollar en cada contexto. En el plano simbólico, las coaliciones suelen partir de un conjunto de creencias, ideas, normas y valores compartidos entre sus integrantes, que remiten a la situación que quieren mantener o modificar. En determinadas circunstancias esta comunidad de intereses y percepciones puede tomar la forma de un discurso muy articulado, o incluso convertirse en una narrativa heroica, que genera cohesión entre sus integrantes e incrementa la legitimidad de la coalición ante otros actores.

Finalmente, las coaliciones territoriales se definen como tales en tanto tienen un marco de acción definido (un territorio) y apuntan a producir cambios en las dinámicas sociales, económicas o políticas de ese ámbito de referencia. Esto las hace diferentes de otras modalidades de acción colectiva, que pueden ser transversales o supraterritoriales, aunque no impide que existan formas de articulación con otras coaliciones de distintos ámbitos. Esta vinculación con el territorio es clave, aunque no debe necesariamente entenderse como sentido de pertenencia o compromiso, sino con el hecho de que sus acciones remiten a este territorio e influyen sobre el mismo.

### **La coalición territorial transformadora como “tipo ideal”**

Estas cinco variables están presentes en todas las coaliciones territoriales. Sin embargo, no siempre se dan de igual manera. En concreto en este estudio nos interesa analizar el tipo de coaliciones que impulsan cambios institucionales o transformaciones en las dinámicas territoriales de las zonas rurales de América Latina en un sentido favorable a los proyectos de desarrollo territorial inclusivo. Se trata de un tipo ideal de coalición que puede formularse como un constructo weberiano, es decir, como una abstracción de determinados elementos de la realidad, a partir de la cual examinar las coaliciones territoriales realmente existentes y los tipos de dinámicas generados por su acción. Este tipo ideal, que llamaremos “coalición territorial transformadora”, se define porque incluye a la mayoría de los agentes interesados en el logro de alguno de los objetivos del círculo virtuoso que, por la vía de la concertación, se convierte en el

objetivo central de la coalición. En ella, aun cuando sus intereses particulares puedan ser distintos, de forma explícita o implícita, sus integrantes comparten objetivos comunes que apuntan a cambios institucionales para generar círculos virtuosos de crecimiento y equidad. Estos objetivos apuntan a proyectos de largo plazo en un territorio, con el cual existe un compromiso o afinidad que va más allá de lo meramente utilitario. Se trata, en este sentido, de una coalición de mediano o largo plazo, con capacidad para reinventarse y adaptarse a nuevas condiciones, para seguir siendo un actor central en las dinámicas territoriales. Tiene, además, recursos y poder para realizar sus objetivos. Este poder deriva de recursos tangibles e intangibles, procedentes de diferentes combinaciones de capital económico, social, cultural y político. Por último, cuenta también con capacidad para generar y difundir un discurso sobre el territorio que es considerado como legítimo por otros actores que lo van asumiendo progresivamente.

Este, obviamente, es un tipo ideal. El desafío es analizar si las coaliciones transformadoras territoriales, tal como las hemos definido, existen sobre el terreno, o cuán cerca están algunas coaliciones realmente existentes de este modelo ideal. Los ejemplos seleccionados son un reflejo de la diversidad de coaliciones que existen en el mundo rural latinoamericano. Su estudio nos permitirá encarar los dilemas que confrontan en la práctica las coaliciones de actores involucradas en procesos de desarrollo: la disyuntiva entre eficiencia y cohesión, los mecanismos de toma de decisiones en el interior de la coalición, las relaciones con otros actores que tienen sus propios intereses en los territorios donde las experiencias se desarrollan, etc.

Partimos de la constatación de que no todas las coaliciones territoriales realmente existentes son iguales entre sí. El punto clave, desde nuestra perspectiva, es la manera en que las coaliciones negocian el dilema entre crecimiento e inclusión social. Las coaliciones territoriales pueden impulsar procesos de crecimiento o bien concentrarse en mejorar la inclusión social. Pero los casos en que estos objetivos se consiguen al mismo tiempo son muy limitados. En este sentido, podemos encontrar tres tipos de coaliciones territoriales: (i) coaliciones territoriales que apuestan por el crecimiento económico como objetivo principal; (ii) coaliciones territoriales que apuestan por la equidad y la inclusión como objetivo principal; y (iii) coaliciones territoriales que impulsan dinámicas

que conjugan ambos objetivos. El análisis se centra en seis casos concretos, dos por cada uno de los diferentes tipos de coaliciones señalados. Como veremos, cada coalición es un caso particular, con dilemas y problemas específicos, que hacen más complejo el análisis del papel de las coaliciones en los procesos de desarrollo territorial rural.

### **Coaliciones territoriales con objetivos de crecimiento**

El primer grupo de coaliciones territoriales analizadas incide fundamentalmente en el crecimiento económico de los territorios. Estas coaliciones son el ejemplo más evidente del impacto que pueden tener las coaliciones en las dinámicas territoriales. Sus acciones transforman la orientación económica y repercuten de manera profunda en las relaciones sociales y en el equilibrio político. Algunas de sus características son: gran capacidad para movilizar recursos (sobre todo económicos, pero también políticos), presencia de un actor dominante, que permite procesos deliberativos sencillos y hace posible aprovechar las coyunturas económicas favorables para los territorios, capacidad para negociar con el poder político, para impulsar o tolerar los cambios institucionales clave, y un discurso que enfatiza el crecimiento económico como principal argumento legitimador.

En América Latina, este tipo de coaliciones territoriales es frecuente en contextos de crecimiento de las actividades extractivas, pero puede darse en torno a otras actividades económicas, como el gran turismo o la agroindustria. Un ejemplo lo encontramos en la coalición que impulsa la crianza y exportación de salmón en el borde costero de parte de la zona austral de Chile. El proceso se inicia a mediados de los años ochenta. Sus protagonistas son un conjunto de empresarios nacionales y extranjeros y determinados sectores del Estado chileno. El objetivo es aprovechar el capital natural del territorio para potenciar una industria salmonera, capaz de competir en el mercado internacional. Para lograrlo, se promueven cambios en las políticas e instituciones que regulan el acceso y la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente. En pocos años los resultados son tangibles y Chiloé se convierte en un referente mundial en la producción de salmón. Esto supone que importantes sectores de la población rural comienzan a trabajar en la industria y transforman sus estrategias de vida de manera radical. Entre 1992 y 2003, los ingresos de

los hogares experimentan un incremento mayor que la media nacional, siendo su nivel final relativamente alto. También la pobreza cae más rápidamente que el promedio nacional. Aunque el índice de Gini empeora, se reduce la brecha de género por encima del promedio nacional (Ramírez *et al.* 2009). Se puede hablar, en este sentido, de un crecimiento económico con elementos importantes de inclusión social, aunque la historia no está exenta de problemas.

El desarrollo de la industria salmonera tiene lugar en un contexto de reformas neoliberales, que limita la capacidad de control tanto del Estado como de los actores territoriales respecto de la intervención de las empresas promotoras. Este contexto institucional macro es un factor que determina el impacto diferenciado del desarrollo de las industrias salmoneras en el sur de Chile, respecto de otras experiencias en otros países (Phyne 2010). Durante los años noventa, existe escasa regulación y la coalición establece una relación con el territorio de carácter instrumental. Desde el principio, existen sectores que se oponen al cambio de orientación productiva. Grupos conservacionistas y ecologistas ven el crecimiento de la industria salmonera como un riesgo para el modo de vida tradicional de la población. La identidad cultural del territorio es vista como un bien en riesgo como producto de estos cambios. También se reprocha a la industria salmonera su escasa capacidad de diálogo con los actores locales.

La legitimidad de la coalición salmonera se vincula casi exclusivamente con su capacidad para generar empleos entre la población local. La crisis se precipita a partir de 2008, cuando la extensión de un virus afecta a las poblaciones de salmón y provoca la muerte de la mayor parte de los animales. La industria salmonera chilota se sume en un profundo declive que se resuelve progresivamente en materia de producción, aunque hasta la actualidad el empleo sigue sin alcanzar los niveles anteriores a la crisis. Muchas empresas se ven obligadas a cerrar o reducir su requerimiento de personal. Es entonces cuando se pone de manifiesto la falta de arraigo de la coalición salmonera. Los actores de la coalición encuentran problemas para generar nuevas alianzas que permitan reconducir la industria. La mayor parte de los actores locales observa la situación sin llegar a involucrarse directamente en la búsqueda de soluciones. La crisis también es aprovechada por los grupos contrarios a la industria salmonera para ganar nuevos espacios de negociación en los ámbitos local y regional (Floysand, Haarstad y Barton 2010).

La crisis del virus ISA pone en cuestión el papel territorial de la coalición salmonera. Permite que otros actores ganen visibilidad, como los sindicatos salmoneros que comienzan un proceso de integración en los ámbitos regional y nacional (Oseland, Haarstad y Floysand 2012). Sin embargo, también evidencia la importancia de las transformaciones producidas en la economía de la isla. El papel central del empleo asalariado dentro de las estrategias de vida familiar hace que el regreso a la situación anterior al auge de la industria salmonera sea muy difícil. Los propios pobladores del territorio están interesados en la permanencia de las empresas salmoneras, a pesar de tener en muchas ocasiones un discurso crítico sobre sus prácticas ambientales y laborales. Como respuesta, la industria salmonera, presionada por la población local y por una mayor sensibilidad del Estado chileno hacia los riesgos ambientales, comienza a desarrollar prácticas productivas menos agresivas con el medio ambiente. La situación de desconfianza se mantiene, pero en la etapa actual de recuperación posterior a la crisis la mayor parte de los actores asume la necesidad de alcanzar acuerdos que permitan el equilibrio entre la industria salmonera y otros intereses de la población chilota adicionales al empleo.

Chiloé es un ejemplo de cómo una coalición territorial enfocada en un aspecto productivo concreto puede impulsar la transformación radical de un territorio, en un periodo de tiempo relativamente breve. Esta transformación productiva tiene un impacto profundo en la generación de ingresos por parte de la población. Un aspecto significativo es la capacidad de la coalición para enfrentar el colapso de la estrategia inicial de producción de salmón en granjas con alta densidad. Sin dejar de lado sus prioridades (fomentar la industria salmonera), la coalición asume la necesidad de negociar aspectos concretos con otros actores. Este giro se debe a la existencia dentro del territorio de actores estatales fuertes, que asumen un papel mediador y regulador, sobre todo en temas ambientales. También es importante la existencia de una coalición alternativa, compuesta por ambientalistas y ONG locales, con buenas redes de contactos dentro del Estado y la cooperación internacional, que elaboran un discurso alternativo sobre el desarrollo local. Sus demandas evidencian los dilemas entre crecimiento, equidad y sostenibilidad, y obligan a la coalición salmonera a poner en agenda los temas ambientales y culturales. Cuando estos contrapesos no existen, la situación puede ser mucho

más complicada. Un ejemplo lo encontramos en el suroriente de Guatemala, en el territorio denominado Ostúa-Güija.

Este es un caso paradigmático de “coalición de poderosos”. El ámbito de acción son cuatro municipios de la cuenca del río Ostúa: Asunción Mita, Santa Catarina Mita, El Progreso y Monjas. La coalición se conforma a finales de los años noventa, cuando los acuerdos de libre comercio abren un periodo de cambio en la economía de las zonas rurales del oriente de Guatemala. Ostúa-Güija deja de ser una zona de economía relativamente diversificada para convertirse en un territorio casi exclusivamente agrícola. El resultado es el predominio de una coalición de poderosos, integrada por tres tipos de actores: (i) agricultores medianos y grandes orientados a la exportación; (ii) profesionales que proveen servicios agrícolas (ferreteros, empresas de agro servicios y cooperativas); y (iii) comerciantes que enlazan a los productores locales con los mercados mayoristas de Ciudad de Guatemala y San Salvador. Esta coalición logra aprovechar la coyuntura de cambio para establecer un conjunto de arreglos institucionales favorables a sus intereses, que desde ese momento condicionan las actividades productivas y controlan la vida social y económica del territorio. El eje de su proyecto es un mercado muy dinámico de tierras, que incluye compra y alquiler de propiedades rurales. La coalición se apoya en la renuncia del Estado a intervenir en la comercialización de los productos agrícolas y en la existencia de un mercado fluido de mano de obra urbana y rural.

Estos arreglos permiten a la élite controlar decisiones clave para la dinámica del territorio. En un periodo muy corto, la producción agrícola se especializa en productos hortícolas, con gran dinamismo comercial, lo que permite reducir la pobreza de manera significativa. El flujo económico del territorio se incrementa y también mejoran los servicios básicos. Entre 2000 y 2006, el territorio experimenta una evolución positiva en los ingresos por familia, incidencia de pobreza y distribución de los ingresos, medida según el índice de Gini (Romero y Zapil 2009). Sin embargo, este éxito está acompañado de una pérdida de autonomía por parte de los pequeños productores rurales. Debido a las nuevas condiciones de arrendamiento de tierras, ellos dependen cada vez más del trabajo asalariado y ven restringidas sus posibilidades de desarrollar estrategias de vida alternativas. Su capacidad de negociación está muy limitada. La élite controla los resortes del poder político local y monopoliza las principales cadenas

de distribución de insumos agrícolas y comercialización. Los proyectos que desafían esta lógica se encuentran con el bloqueo o la oposición abierta de autoridades y grupos de poder, lo que los conduce al fracaso.

Contra un sentido común muchas veces asumido de manera acrítica, la coalición de Ostúa-Güija muestra que las coaliciones endógenas (dominadas por actores locales) no necesariamente propician un tipo de desarrollo inclusivo para todos los habitantes de un territorio. La coalición funciona porque sus integrantes cuentan con importantes recursos económicos y políticos, en un contexto en el que no existen contrapesos dentro el territorio. El tejido social es frágil y fragmentado. A diferencia de Chiloé, el Estado no tiene un papel amortiguador. Ni las municipalidades ni el gobierno central juegan un papel importante en la dinámica territorial. La capacidad de fiscalización de las actividades de la coalición es mínima y se privilegian las alianzas personales entre miembros de la élite local y la élite nacional, por encima de las políticas públicas y del cumplimiento de la normativa vigente. Los cambios de finales de los años noventa suponen la desaparición de los sindicatos agrarios. La ausencia de ONG y de la cooperación internacional impide que los actores locales menos favorecidos puedan afrontar los costos de las nuevas formas de acción colectiva. Tampoco se produce la transferencia de capital simbólico y social entre ONG de dentro y fuera del territorio que encontramos en otros casos analizados en este capítulo.

En resumen, Chiloé y Ostúa-Güija son ejemplos de coaliciones que impulsan cambios profundos en las dinámicas territoriales en periodos de tiempo cortos. Los resultados son contradictorios desde el punto de vista de las condiciones de vida de la población involucrada. Existe un fuerte crecimiento y una mejora de los ingresos promedio, pero también una sensación muy acusada de pérdida por parte de los habitantes del territorio. La transformación productiva implica cambios en las costumbres, en los valores y en las estrategias de vida de la población local. Incluso puede suponer un cambio de categoría social, como ocurre con los campesinos chilotes, que primero pasan a ser trabajadores asalariados de la industria salmonera y posteriormente, cuando la crisis obliga a reducir personal, se convierten en “pobres”. Estos elementos son centrales en los planteamientos de las coaliciones que analizamos a continuación.

## Coaliciones territoriales con objetivos de inclusión social

Un segundo grupo de coaliciones territoriales se centra en fortalecer la capacidad de la población local para participar en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos. En este sentido se las puede denominar “coaliciones proinclusión”, en tanto este es su principal aporte. Se trata por lo general de coaliciones amplias, que incluyen a actores públicos y privados, así como a ONG e instituciones de la sociedad civil. Los resultados en cuanto a crecimiento y reducción de la pobreza son muchas veces limitados. Un factor a tener en cuenta es que los procesos deliberativos son más complejos. También es frecuente que estas coaliciones se apoyen y/o desarrollen un discurso legitimador muy fuerte, que apela a valores sociales o a otros referentes de gran impacto público (medio ambiente, género, etc.), pero que al mismo tiempo puede levantar suspicacias en otros sectores de la sociedad, que se consideran amenazados por estos discursos o por la imagen militante y activista de la coalición.

Un ejemplo de este tipo de coalición territorial lo encontramos en la ribera norte del embalse Cerrón Grande, en El Salvador. En este caso, estamos ante una coalición explícita y de larga duración. El escenario es un territorio de 411 km<sup>2</sup> compuesto por los distritos de Tejutla, El Paraíso, Santa Rita, Chalatenango, Azacualpa, San Luis del Carmen, San Rafael y San Francisco Lempa, en el departamento de Chalatenango. Se trata de una coalición muy dúctil, integrada por un gran número de actores, aunque la intensidad de su presencia no es siempre igual, ya que depende de sus propios ritmos de actividad y de los intereses específicos asociados a cada coyuntura. El factor aglutinante es un “proyecto”, es decir, un conjunto de expectativas compartidas sobre la manera en que deben organizarse las relaciones sociales y económicas en el territorio. Los objetivos concretos varían con el tiempo, pero existe un hilo conductor que atraviesa los momentos de auge y repliegue. Esta trayectoria se refleja en una narrativa consciente, elaborada por los propios integrantes de la coalición, muy sólida y asentada, que da cuenta de su historia como colectivo, desde los acuerdos de paz de Chapultepec en 1992 hasta nuestros días.

En una mirada de largo plazo, esta coalición está integrada por tres tipos de actores. En primer lugar, encontramos a ONG locales surgidas en el proceso de reconstrucción posterior a los acuerdos de Chapultepec. El segundo grupo está conformado por lo que podríamos denominar

actores externos arraigados en el territorio. Se trata de organizaciones públicas y privadas, que si bien no tienen su sede en Chalatenango, están vinculadas con el territorio por periodos de tiempo largos. El tercer grupo de actores involucrados en la coalición son organizaciones sociales de base, que existen en gran número en Chalatenango como resultado de la intensa acción de la cooperación internacional y de la propia trayectoria local de activismo social. Este grupo incluye a cooperativas agrícolas y ganaderas, cooperativas de pescadores, asociaciones de productores, comités de manejo de cuenca. La participación de estos actores en la coalición es desigual. Depende de su propia fortaleza y de los intereses concretos de cada momento. Por lo general, suelen involucrarse cuando existe una amenaza que les afecta directamente o cuando un proyecto incentiva su participación. En otros casos, la clave es el empuje de tal o cual personaje local, que asume la representación institucional y se incorpora a las instancias de trabajo de la coalición.

En las actividades de la coalición que se inician a partir de 1992, existen etapas de mayor actividad y etapas de crisis, en las que la coalición tiene escasa capacidad para incidir en los procesos de toma de decisiones que afectan al territorio. Un aspecto significativo es la existencia de espacios institucionales creados por la propia coalición para dar continuidad a su labor, especialmente el Comité Ambiental de Chalatenango (CACH) y más recientemente el Comité Interinstitucional del Humedal Cerrón Grande (CIHCG). Estas instancias pueden ser consideradas parte de una misma coalición ya que, si bien tienen ámbitos de acción distintos, comparten muchos de sus objetivos y componentes.

El caso de Cerrón Grande muestra que es difícil analizar el balance de las coaliciones territoriales en términos de éxito o fracaso. La coalición es exitosa en muchos sentidos. Su activismo la convierte en un referente dentro y fuera del territorio. Es parte importante en los procesos de deliberación que afectan al departamento, sobre todo en lo que se refiere a políticas que afectan a los recursos naturales. Sus propuestas son escuchadas con atención, y tenidas en cuenta por las autoridades públicas y por los actores privados que intervienen en el territorio. Esta influencia, sin embargo, se da en un contexto en el que también existen otros actores en juego, que pugnan por defender sus propios intereses, que no siempre coinciden con los de la coalición. Chalatenango sigue siendo un departamento muy desarticulado. Los problemas ambientales son muy fuertes

y aún se respira un ambiente general de precariedad. Las tensiones entre campesinos con tierras y campesinos sin tierra son continuas. En determinados sectores sociales existe, incluso, un cierto aire de decepción por el hecho de que la paz y la reconstrucción “no supusieron el cambio que pensábamos que iban a ser” (Silber 2004, 2010).

Otro punto fundamental evidenciado por la coalición de Cerrón Grande es la importancia de los aliados externos al territorio, que permiten desarrollar acciones en diferentes escalas: en los ámbitos local, nacional e incluso internacional. En cada uno de estos niveles existe una trama de aliados, que puede ser movilizadada en las coyunturas críticas, para ejercer presión e influir en la toma de decisiones, dentro y fuera del territorio. La coalición ha sido capaz de apropiarse de sentidos comunes muy prestigiados en el mundo contemporáneo (preservación medio ambiental, sobre todo). La evolución del lenguaje reivindicativo, que pasa de una retórica revolucionaria en los años noventa a una retórica ambientalista, permite ganar legitimidad y abrir el elenco de potenciales sociales, tanto dentro de El Salvador como fuera del país.

Esta red de alianzas es un activo fundamental de la coalición. Permite incrementar el capital simbólico (al dar legitimidad a las demandas) y el capital social (al actuar como puente hacia nuevas redes de contactos de alcance nacional e internacional). Las alianzas son importantes también para generar un sentido de proyecto compartido entre los integrantes de la coalición. Permiten dar forma a una “comunidad epistémica” en la que los participantes pueden no estar siempre de acuerdo, pero comparten un conjunto de valores y un análisis sobre el territorio y sobre sus dinámicas de desarrollo (Bebbington 2011). Una situación similar la encontramos en el valle de Jiquiriçá, en el estado de Bahía, en Brasil. En este caso, la coalición territorial que nos interesa analizar está integrada por un conjunto de sindicatos agrarios vinculados a los partidos de izquierda e instituciones del gobierno nacional, junto con ONG e instituciones de la Iglesia Católica que trabajan en el ámbito rural.

Como en los casos anteriores, se trata de un territorio con una evolución positiva de los indicadores de crecimiento, reducción de pobreza y, en este caso también, reducción de la desigualdad medida en términos económicos. Los motores de la dinámica de desarrollo del valle son una suma de transferencias y políticas progresistas, junto con mercados agrícolas diversificados, en los que la agricultura familiar logra insertarse

(Quan 2010, Quan, Ruiz Olalde y Santos 2011). Un factor clave es la alianza conformada por los sindicatos de trabajadores rurales de cinco municipios del sector occidental del valle, compuesto por veinte municipios que en su conjunto forman el Territorio de Identidad del Valle de Jiquiriçá. Estos sindicatos se encuentran afiliados a la Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF, SINTRAF en el ámbito municipal) y al Polo Sindical de Amargosa. Para lograr sus objetivos, establecen alianzas con organismos públicos de nivel municipal y estatal, así como con ONG y otras instituciones públicas y privadas, como el Banco do Brasil y Petrobras. El origen de la FETRAF está ligado a la Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia (FETAG – BA), presente en la actualidad en otros municipios del territorio. El quiebre se produce en 2004, principalmente por motivos ideológicos y políticos. Su base de activos es fundamentalmente social. Cuenta con un importante arraigo territorial, lo que le permite forjar las alianzas externas y adquirir capital político. Su incidencia en la dinámica de desarrollo del territorio se relaciona con su capacidad para organizarse y movilizar recursos en favor de la agricultura familiar y con la posibilidad de, a través de alianzas, focalizar en el territorio políticas nacionales o estatales favorables a la agricultura familiar. El foco está puesto en el fortalecimiento de la agricultura familiar y el acceso de los pequeños agricultores a beneficios sociales que ofrece el Estado. Entre las demandas tradicionales destacan los derechos para los trabajadores rurales, temas de salud, previsión social y jubilación. Más recientemente se incorporan también temas de índole productiva y de mercado, a través de la conformación de cooperativas de pequeños productores rurales. Un elemento clave al respecto es la creación en 2007 del colegiado, organismo de cooperación entre instituciones públicas y privadas, creado como parte de la implementación del programa Territorios de Identidad del gobierno brasileño. El colegiado, pese a sus limitaciones y las dificultades que registra en su interior, es significativo por ser un intento de crear una instancia de gobernanza territorial que permita negociar en el territorio los dilemas entre crecimiento e inclusión. La clave para ello es la presencia de todos los actores significativos del territorio, tanto los más poderosos como los que representan a los sectores desfavorecidos del interior rural bahiano.

El colegiado permite incorporar nuevos actores a la coalición. Sin embargo, persiste un núcleo duro integrado por sindicatos de trabajadores rurales y ONG que trabajan en el territorio, influidas muchas veces por la Iglesia Católica. Esta composición es similar al caso de Cerrón Grande. Como en Chalatenango, encontramos un conjunto de actores con un proyecto compartido y con relaciones de larga duración. En ambos casos, estos lazos son la base, en una etapa más avanzada, de una institucionalidad que permite a la coalición ganar espacios de influencia: el CACH en Cerrón Grande y el colegiado en Jiquiriçá. Las diferencias serían dos. Por un lado, el grado de solidez de la coalición de Jiquiriçá es menor, quizás porque sus actores no se han visto obligados a atravesar un evento traumático, como la guerra civil salvadoreña, que en Cerrón Grande contribuye a afianzar la coalición de manera decisiva mediante el surgimiento de una narrativa propia que da sentido a sus acciones (Asensio, en este libro). La otra diferencia es la manera en que la coalición logra conformar una institucionalidad: mientras que en Cerrón Grande se trata de una institucionalidad autogenerada, en Jiquiriçá la clave está en la intervención directa del Estado para conformar el colegiado.

La coalición del valle de Jiquiriçá no determina la dinámica territorial, pero incide en los ritmos y en los detalles de la transformación ocurrida en los últimos años. Su importancia radica en que constituye un cambio respecto de la tradicional división del poder dentro del territorio. Históricamente, el poder municipal en el valle de Jiquiriçá estaba dominado por un pequeño número de familias propietarias de la tierra, muy poderosas e interrelacionadas entre sí, con un acceso privilegiado a las oportunidades económicas. Tras la conformación de los sindicatos de trabajadores rurales, los agricultores comienzan a formar parte de los procesos políticos, sea a través de la formación política o de sus líderes que los representan en sus demandas. En este sentido, la coalición permite a los agricultores acceder a espacios a los que antes no tenían llegada en forma individual.

Los cambios positivos se explican fundamentalmente por la existencia de mercados dinámicos y por la acción del Estado. Sin embargo, estos procesos se aceleran por la acción de la coalición, que hace posible la llegada de las políticas públicas y el incremento de la inversión estatal en el territorio. Esto permite la presencia en la toma de decisiones y el aumento de la prosperidad de un gran número de pequeños y medianos

agricultores familiares. Se puede decir en este sentido que el impacto del movimiento sindical en la política local y las instituciones se ha reforzado mutuamente para lograr una mejora en el territorio. Como en el caso de Cerrón Grande, el principal aporte de la coalición apunta a poner temas en agenda e incrementar la capacidad de los pobladores locales para ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones. Los casos analizados a continuación también incluyen estos propósitos, aunque las estrategias son muy diferentes.

### **Coaliciones territoriales que combinan crecimiento e inclusión**

El tercer grupo de coaliciones territoriales presente en los territorios trabajados por el programa DTR se caracteriza porque busca conjugar los dos objetivos antes mencionados: crecimiento económico y equidad. Este es el grupo más complicado de caracterizar ya que: (i) se trata de coaliciones de largo plazo, que se desarrollan a lo largo de periodos de tiempo dilatados, a veces incluso varias décadas, (ii) a diferencia de los casos anteriores, son construcciones sociales muy difusas. Agrupan a un gran número de actores y casi siempre carecen de una institucionalidad propia. Un ejemplo al respecto lo encontramos en Tungurahua, provincia del interior de la sierra de Ecuador (Ospina *et al.* 2011, además del capítulo correspondiente de este libro).

Tungurahua es un territorio con arreglos institucionales particulares, basados en: (i) una estructura productiva del territorio diversificada, que incluye no solo actividades primarias, destacando la dinámica del sector manufacturero local y la proliferación del sector servicios, especialmente en algunas parroquias; (ii) una estructura agraria sin grandes propiedades (hasta fecha reciente); (iii) el buen funcionamiento de las instituciones y organizaciones locales, clave en la extensión de servicios de educación, infraestructura productiva y protección al mercado interno; (iv) un sistema de comercialización descentralizado, con un buen número de ferias de dimensión local y regional. Esta situación se debe en buena medida a la existencia de una coalición tácita, impulsada principalmente por productores rurales intermedios y comercializadores de las ferias, que en ocasiones tienen lazos entre sí, de familia o de otro tipo, a los que en las últimas décadas se suman comerciantes de mayor envergadura, fundamentales para ampliar las redes de la coalición. Se trata de

una alianza de larga data, cuyos orígenes se pueden rastrear hasta mediados del siglo XIX, a la que se incorporan nuevos actores, incluso en las recientes décadas de 1990 y 2000. La característica más importante es la temprana “simbiosis” entre propietarios y comerciantes, favorecida por el hecho de que muchas familias se dedicaban tanto a la producción como a la comercialización en ferias. Los factores clave son dos: la estructura de propiedad de la tierra que permite una producción diversificada, y la existencia de una sólida red de ferias con centro en Ambato, la capital provincial, que incrementa los incentivos a la producción. Favorecido por estos hechos, además de su centralidad geográfica y buena conectividad, Ambato se transforma en un centro de acopio y comercialización que crece hasta convertirse en uno de los principales mercados en el ámbito nacional.

Un factor clave para el éxito de la coalición es el capital social. Según Ospina *et al.* (2011), los lazos débiles “no se establecen en la producción sino en la comercialización porque allí es donde necesitan más contactos, más apoyos mutuos y más redes, al enfrentarse a un mundo más ajeno y hostil”. Esto implica que los actores centrales de la coalición no son diversos. Se trata más bien de una coalición entre actores con características similares. Aportan capitales parecidos, pero cuentan con una gran capacidad para generar nuevas alianzas horizontales y verticales. Establecen relaciones con una variedad importante de actores de dentro y fuera del territorio, que a su vez las establecen con representantes de prácticamente todas las regiones del Ecuador.

Dos fenómenos explican esta capacidad de negociación de los pequeños y medianos comerciantes y productores: la estructura de propiedad de la tierra y la infraestructura compartida de riego. Al ser equitativos, ambos factores extendieron la capacidad de negociación de los pequeños y medianos productores con los comerciantes. Este equilibrio habría permitido que las organizaciones de productores tengan un papel importante en la estructuración de las reglas y leyes que regulan el sistema de mercados en Tungurahua. Un factor adicional son las intervenciones gubernamentales, sobre todo en infraestructura vial y electricidad, que benefician a la comercialización y que responden en buena parte a las demandas sociales de la coalición. Recientemente, el gobierno provincial ha comenzado a diseñar y aplicar políticas de apoyo a la producción para hacer más eficiente la cadena productiva. Aunque no existe evidencia

suficiente que indique que esta acción ha sido producto de las demandas de la coalición, de una u otra forma el gobierno provincial es expresión de ella y así lo hace notar, al menos en el discurso.

Aunque la dinámica territorial de Tungurahua haya sido beneficiosa para un amplio grupo de pequeños y medianos productores y comerciantes, existen dos limitaciones. Por un lado, los beneficios no alcanzan a los sectores que quedan fuera del sistema de producción y comercialización organizado a partir de las ferias. En este sentido, ser parte de la coalición marca la posibilidad de estar dentro o fuera de las dinámicas virtuosas del territorio. Por otro lado, persiste una fuerte desigualdad en las relaciones entre hombres y mujeres. Estas últimas, a pesar de participar del mismo proceso productivo y comercial, no reciben los mismos beneficios. Estas limitaciones no ponen en cuestión el éxito de la coalición, ni su aporte a un modelo de desarrollo territorial beneficioso para gran parte de los habitantes del territorio. Pero nos obliga a recordar que los objetivos de las coaliciones están en relación con sus integrantes. Las coaliciones, como señalábamos más arriba, no responden a una acción voluntarista, sino a los intereses y cálculos de los actores que las integran.

En Tungurahua, encontramos un modelo de desarrollo que es resultado de procesos que tienen más de un siglo de antigüedad. Menos espectacular es el caso de Quispicanchi, en la sierra de Cuzco (Perú) (Asensio y Trivelli 2011, 2013a, 2013b, además del capítulo de este libro).<sup>3</sup> En este territorio, los cambios también apuntan a un modelo de desarrollo territorial inclusivo, pero el proceso es mucho más reciente, por lo que los resultados son más incipientes y tenues. Quispicanchi comparte con Tungurahua algunas características básicas. Es una zona de mucha pobreza, con una fuerte densidad cultural, una historia llena de avatares y una población mayoritariamente indígena y quechuahablante. La

---

3. El territorio que denominamos Quispicanchi corresponde a los distritos de sierra de esta provincia peruana. Para los efectos de este trabajo, no incluimos los distritos de selva, por tener dinámicas sociales, económicas y políticas muy diferentes. En trabajos anteriores hemos denominado a este territorio Valle Sur-Ocongate, denominación que resulta más exacta en términos geográficos, pero extraña para el lector peruano, por no tener un correlato claro desde el punto de vista administrativo o político. En este caso preferimos la denominación Quispicanchi por resultar más familiar para el lector peruano, con la salvedad ya señalada sobre los distritos de selva de esta provincia.

dinámica del territorio tiene un momento clave con la reforma agraria de los años setenta. Es entonces cuando comienza a conformarse una coalición de largo recorrido entre productores rurales medianos y pequeños (agrupados casi siempre en comunidades) y profesionales del desarrollo (que trabajan tanto en ONG como en programas públicos) que busca poner en marcha un proceso de inserción productiva. Con el tiempo, esta coalición se transforma en dos sentidos: (i) cambia el perfil de los profesionales del desarrollo que la integran, que pasan a ser muchos de ellos procedentes de las propias comunidades del territorio, pero con formación urbana y experiencia profesional, y (ii) cambia el perfil de las autoridades locales, surgiendo alcaldes campesinos con una nueva agenda y un estilo diferente de hacer política, que es más sensible a las demandas de los productores rurales y de las comunidades altoandinas. Los alcaldes se convierten en una parte central de las coaliciones e impulsan nuevas alianzas con otras instituciones públicas y privadas para atraer mayores inversiones hacia el territorio.

Los resultados son un conjunto de cambios institucionales que afectan a la producción y comercialización de productos agropecuarios: ferias más accesibles, mejores condiciones de comercialización, supervisión de las transacciones para evitar el acaparamiento, fomento del uso comercial del quechua, etc. (Asensio 2011). Estos cambios se desarrollan en un contexto de mejora de las vías de comunicación y favorecen la inclusión social de los sectores campesinos que hasta ese momento tenían escasas posibilidades de acceder a los mercados urbanos de Cuzco (Asensio 2011). En paralelo se produce una revalorización cultural y étnica de la cultura andina. La coalición entre alcaldes y técnicos de organizaciones de desarrollo se apoya en una narrativa que resalta el pasado inca del territorio y los valores asociados a la cultura andina (Asensio y Trivelli 2011). La iconografía indígena se convierte en referente oficial y el quechua pasa a ser el principal idioma de la administración pública en el ámbito cotidiano. Este resurgimiento cuenta con el apoyo de los intelectuales cuzqueños, quienes por sus propios motivos elaboran esta narrativa en los años ochenta y noventa, en el marco de un proceso de incaización de la ciudad de Cuzco. Como en el caso de Chalatenango, es esta alianza entre actores de dentro y fuera del territorio la que permite construir el discurso legitimador y dotarlo de mayor fuerza y arraigo en el territorio.

Quispicanchi sigue siendo en la actualidad un territorio con altos niveles de pobreza. Los cambios son más cualitativos que cuantitativos. Sin embargo, existe un ambiente general optimista. Un porcentaje muy alto de la población considera que en la actualidad vive mejor que hace diez años. Incluso entre los sectores pobres son mayoría quienes observan una evolución positiva. Existen algunos riesgos que en el futuro pueden hacer que las cosas cambien (extensión de la ciudad de Cuzco hacia la zona rural, incremento de las diferencias internas, decadencia de Urco, la capital del territorio), pero por el momento se puede hablar de un incipiente proceso de desarrollo rural inclusivo en la línea del caso, más exitoso y consolidado, de Tungurahua.

Tungurahua y Quispicanchi son ejemplos de coaliciones territoriales con fuerte impacto en las dinámicas territoriales. En ambos casos se trata de territorios que no cuentan con recursos naturales especialmente valiosos, con un porcentaje alto de población rural e indígena. La clave del éxito de las coaliciones es su capacidad para impulsar cambios en la producción y comercialización favorables a los pequeños y medianos productores. Estos cambios son posibles porque la coalición se inserta en los procesos de toma de decisiones dentro de los territorios. Los pobladores rurales incrementan su capacidad de agencia y se convierten en un actor decisivo en la micropolítica local y territorial. Sin embargo, en tanto modelo de desarrollo rural, estas coaliciones también tienen problemas importantes. Por un lado, son coaliciones poco sensibles hacia lo que podríamos llamar los “excluidos de los excluidos”. En uno y otro caso los avances en equidad de género son escasos y se deben sobre todo a la inercia (la tendencia general en toda América Latina de las mujeres a participar en política y en actividades económicas) y no a acciones concretas de la coalición (Florian y Emanuelson 2009, Florian *et al.* 2011).

Por otro lado, a la hora extraer enseñanzas para replicar el modelo, hay que considerar que se trata de procesos que requieren de un desarrollo temporal muy largo. Como muestra el caso de Quispicanchi se requieren décadas para que el impacto acumulativo de los pequeños cambios en las reglas de producción y comercialización tenga un impacto fuerte en las dinámicas territoriales. Esta prolongada etapa de maduración supone un riesgo muy alto. Los territorios no son entidades aisladas, sino que se encuentran insertos en dinámicas más amplias, nacionales y regionales. En cualquier momento un choque externo puede frustrar el

proceso de desarrollo local, ya sea en forma de un conflicto social agudo (como ha ocurrido en muchos de los países del continente en las pasadas décadas), de un cambio brusco en las políticas públicas que trastoque los equilibrios de poder (reforma agraria o liberalización) o de un desastre climático. El grado en que las coaliciones territoriales se encuentren efectivamente insertas en los procesos de toma de decisiones locales es clave para contrarrestar el efecto de estos choques externos al territorio. Así lo demuestra, por ejemplo, el caso de Tungurahua, cuya evolución ha sabido sortear periodos de crisis política de carácter nacional y otras turbulencias sociopolíticas de envergadura.

## Conclusiones

Comenzamos este capítulo caracterizando a las coaliciones como un elemento clave para el desarrollo de círculos virtuosos de crecimiento e inclusión social. Señalábamos que las coaliciones territoriales podían ser un mecanismo para poner en marcha procesos de cambio endógeno, que permitieran a los territorios rurales escapar de la senda predeterminada por trampas de pobreza y desigualdad estructurales. A partir de ahí construimos un modelo ideal de coalición territorial transformadora, que haría posible superar los dilemas entre crecimiento, equidad e inclusión social, permitiendo el desencadenamiento de círculos virtuosos de desarrollo territorial. Este modelo ideal conscientemente se planteaba como un constructo teórico, para contrastar y analizar los casos de coaliciones territoriales realmente existentes. Unos casos que, como es obvio, muestran que la realidad siempre es más compleja que la teoría, entre otros aspectos porque ni las dinámicas, ni las coaliciones territoriales, se desarrollan en un espacio vacío. Tienen lugar en y son parte de un contexto nacional y regional en constante transformación. Estas dinámicas macro y meso determinan la posibilidad y límites de las coaliciones territoriales.

Partiendo de esta constatación sobre la complejidad de las coaliciones territoriales realmente existentes, presentamos seis conclusiones de este estudio. En primer lugar, consideramos que la historia de las coaliciones territoriales no se puede contar en blanco y negro. Para comprender las dinámicas de cambio a favor de un desarrollo inclusivo es necesario incluir matices. Pocas coaliciones territoriales son siempre exitosas o son exitosas en todos sus objetivos. Lo habitual es que mezclen

éxitos y fracasos, o que tengan éxitos limitados. Encontramos coaliciones territoriales que, si bien no determinan las dinámicas del territorio, sí logran cambios sustantivos en aspectos concretos de equidad, capacidad de agencia o sostenibilidad ambiental. Un elemento clave para explicar esta escasez de éxitos absolutos es que son muy pocas las coaliciones que logran cristalizar en un proyecto territorial de largo recorrido. Las coaliciones territoriales transformadoras que propician cambios www son herramientas frágiles, que dependen del equilibrio de poder y de los intereses cambiantes de los actores. Los cambios en la coyuntura pueden desestabilizarlas o incluso hacerlas desaparecer, dando paso a nuevas coaliciones territoriales con otros actores y otros intereses que no necesariamente apuntan a cambios en la línea de la inclusión social. Esta fragilidad intrínseca explica también las dificultades para negociar con éxito el dilema entre crecimiento e inclusión social. El resultado es que, en la práctica, lo que encontramos con más frecuencia son coaliciones territoriales que logran impulsar un cierto crecimiento fuerte, pero que tienen poco impacto en la inclusión social, o bien coaliciones territoriales que logran mejoras en términos de inclusión, pero con tasas de crecimiento y reducción de pobreza limitadas. En algunos casos existen mejoras en ambas dimensiones, pero se trata de procesos de muy largo plazo, que trascienden los periodos de gobierno y escapan de lógicas electorales.

En segundo lugar, hemos visto que el origen de las coaliciones territoriales está relacionado con cambios en los incentivos percibidos por los actores que las integran. En este sentido, encontramos coaliciones prospectivas, que surgen para generar cambios en las dinámicas territoriales a partir de lo que los actores perciben como una ventana de oportunidad, y coaliciones reactivas, que nacen como respuestas a cambios en las dinámicas que ya se han producido. En ambos casos, una parte importante del esfuerzo de sus promotores consiste en hacer evidente el nuevo contexto de oportunidad. En este sentido, las coaliciones estudiadas realizan una doble labor: elaboran un discurso legitimador (que evidencia los nuevos incentivos y los enmarca en una retórica de interés general) y construyen redes de aliados potenciales, que apoyan a la coalición, o al menos la toleran. Esta labor inicial de posicionamiento es una de las claves para la posterior capacidad de las coaliciones para promover cambios institucionales en los territorios. En el caso de las coaliciones territoriales del primer grupo (Chiloé y Ostúa-Güija), el discurso legitimador suele

apuntar al crecimiento y la creación de empleo. En el segundo grupo (Cerrón Grande y Jiquiriçá), se suele enfatizar objetivos sociales y ambientales. En el tercero (Tungurahua y Quispicanchi), se trata de una amalgama más compleja, ya que son coaliciones más difusas. Más que un discurso explícito, lo que hay es una concreción de elementos identitarios o culturales, que enfatiza la singularidad de los territorios y que puede adquirir diferentes formas, según la coyuntura política (un perfil más ambiental, más económico, más cultural, más político o más étnico).

En tercer lugar, hemos visto que la complejidad de los procesos de cambio es una constante en todos los casos incluidos en el estudio. Las coaliciones territoriales analizadas tienen varios niveles de éxito: impulsan cambios institucionales para la producción y el comercio (Chiloé, Ostúa-Güija, Quispicanchi, Tungurahua), extienden sentidos comunes que hacen posible cambios de políticas públicas a mediano y largo plazo (Cerrón Grande, Jiquiriçá), y favorecen la focalización de políticas públicas o iniciativas privadas en los territorios rurales donde actúan (Chiloé, Jiquiriçá). Estos cambios pueden ocurrir en forma de ruptura radical, a partir de un choque interno o externo, que abre la oportunidad para cambios profundos en periodos de tiempo relativamente breves. Esto ocurre sobre todo en el caso de las coaliciones del primer grupo. Es el caso de Chiloé, primero con la introducción del salmón, y posteriormente con la incidencia masiva del virus ISA. También en Ostúa-Güija un cambio paradigmático está detrás de la coalición; la agresiva política desreguladora del gobierno guatemalteco de finales de la década del noventa da paso en muy pocos años a un nuevo escenario social y económico en las zonas rurales del país. Es la acción de la coalición lo que permite que el resultado sea diferente en Ostúa-Güija en comparación con otros territorios rurales.

En otros casos, los cambios son graduales, sin que se perciba de manera nítida un punto de quiebre. Mahoney y Thelen (cit. en Bebbington *et al.* 2012) proponen cuatro posibilidades de cambio institucional no paradigmático: (i) cambio por desplazamiento, mediante la eliminación de viejas reglas y la introducción de nuevas; (ii) cambio por superposición de capas, mediante la introducción de nuevas reglas junto a las existentes; (iii) cambio por deriva, debido al impacto distinto de las reglas tradicionales, como resultado de un cambio en el entorno; y (iv) cambio por conversión, debido a una reorganización estratégica de las normas y

su peso relativo en el conjunto del marco institucional. Las coaliciones analizadas apuntan sobre todo a modificaciones por superposición y deriva. Son los casos, por ejemplo, del cambio en las reglas de intercambio en Quispicanchi o la introducción de reglamentaciones ambientalistas en Cerrón Grande. En Tungurahua, por el contrario, encontramos un cambio por conversión, explicado en buena medida por la larga duración del proceso analizado.

La cuarta conclusión del estudio apunta a que es necesario problematizar la diferenciación entre cambio endógeno y cambio exógeno. Lo que encontramos en la mayoría de los casos es una interacción entre impulsos de cambio generados endógenamente e impulsos de cambio generados exógenamente. En este contexto, las coaliciones territoriales permiten, por un lado, que los impulsos de cambio externos se arraiguen en un territorio y, por otro, que los impulsos surgidos dentro del territorio sean asumidos por otros actores, ganando la fuerza necesaria para concretarse. Las coaliciones territoriales más exitosas en conseguir sus objetivos son aquellas que son capaces de asumir estrategias de acción en varios niveles, es decir, aquellas que pueden plantear la disputa por sus objetivos no solo en la arena territorial, sino también en la nacional y eventualmente en la arena internacional. Ejemplos incluidos en este estudio son la coalición salmonera de Chiloé (para el tema crecimiento), la coalición de Cerrón Grande (para el tema ambiental) y la coalición de Tungurahua (para el tema de la comercialización). Las coaliciones que no logran este salto pueden ser exitosas en el ámbito territorial, pero las dinámicas que generan tienen impacto limitado o precisan de un tiempo prolongado para tener un impacto profundo, como ocurre en cierta medida en Quispicanchi.

En quinto lugar, los casos analizados muestran que un aspecto clave a la hora de definir el sentido de los procesos de transformación impulsados por las coaliciones territoriales es la capacidad de agencia de los actores que las integran, especialmente de los actores tradicionalmente excluidos. Hay muchas definiciones del concepto “capacidad de agencia”. Amartya Sen, por ejemplo, la define como aquello que la persona es libre de hacer y de lograr en busca de los objetivos y valores que considera importantes, cualesquiera sean estos. Bebbington (2011), de modo semejante, define agencia como “el potencial de hacer y de ver las cosas de manera diferente”. Tanaka (en este libro), ampliando las anteriores

definiciones, señala que la capacidad de agencia es el conjunto de activos y habilidades, prácticas y simbólicas, que permiten a un actor intervenir en la definición de la agenda, la toma de decisiones y la asignación de recursos, de acuerdo con sus propios intereses, reconocidos como tales y definidos por él mismo.

Todas estas definiciones coinciden en dos elementos: la agencia implica capacidad para identificar los propios intereses y capacidad para promoverlos en la interacción social. Las coaliciones tienen una relación compleja con la capacidad de agencia de los actores. Por un lado, los casos analizados muestran que las coaliciones territoriales tienden a apostar por una agenda más inclusiva en la medida en que los territorios cuentan con actores con capacidad de agencia consolidada. Un ejemplo son las coaliciones de Quispicanchi y Cerrón Grande, que tienen como antecedente procesos de movilización social muy intensos. Por otro lado, sin embargo, las propias coaliciones pueden convertirse en catalizadoras de esa capacidad de agencia, al proporcionar las posibilidades y recursos para que los actores menos favorecidos identifiquen y defiendan sus intereses, ya sea potenciando la inserción de los grupos desfavorecidos en la toma de decisiones o incrementando su competencia práctica. Ejemplos al respecto los encontramos en Jiquiriçá y en los dos casos antes citados. Por el contrario, en Chiloé la situación es más compleja, pues se ha producido un proceso de movilización que en buena medida es en respuesta a la coalición.

En el sentido contrario, cuando los actores del territorio tienen poca capacidad de agencia, las coaliciones dominantes pueden representar intereses sectoriales poco inclusivos. Es lo que ocurre en Chiloé y Ostúa-Güija. En estos casos, un factor decisivo es la existencia de actores mediadores que pueden reconducir la situación, obligando a las coaliciones dominantes a negociar determinadas prácticas, sea imponiendo límites a su actuación o negociando beneficios adicionales. En este sentido, en Chiloé existen al menos tres contrapesos importantes: una coalición alternativa que levanta el tema de los dilemas ambientales de la coalición; sindicatos de trabajadores de la industria salmonera cada vez más articulados en los ámbitos regional y nacional, e instancias del Estado central que velan por el cumplimiento de las normativas ambientales y laborales, que si bien tienen una capacidad de acción limitada, contribuyen a poner los temas en agenda. Nada de esto existe en Ostúa-Güija, donde

la sociedad civil y el Estado central tienen capacidades extremadamente limitadas. Es esta existencia de contrapesos, más que el origen interno o externo del actor principal, lo que explica la mayor o mejor “sensibilidad” de las coaliciones frente a los problemas ambientales y las demandas de inclusión de otros actores del territorio.

Finalmente, otro tema importante para el análisis del impacto de las coaliciones territoriales en los procesos de desarrollo virtuosos, es la manera en que se construye la legitimidad de estas coaliciones. Entendemos por legitimidad el hecho de que los objetivos de la coalición sean aceptados como válidos por los demás actores del territorio (aunque esto no necesariamente quiere decir que los apoyen). De los casos analizados surgen dos elementos clave: (i) para que una coalición territorial adquiera legitimidad, es necesario que combine varios tipos diferentes de capital y (ii) la importancia de que exista un discurso o relato que dé sentido a la acción de la coalición. Cuando estos elementos se combinan, existen más posibilidades de que las coaliciones tengan un alto grado de legitimidad y sean consideradas como actores válidos en la toma de decisiones dentro del territorio. Son los casos de Tungurahua, Quispicanchi, Jiquiriçá y Cerrón Grande. Una etapa posterior, que es consecuencia y al mismo tiempo refuerza la construcción del discurso legitimador, es el mayor involucramiento en la política local. Esto ocurre en Quispicanchi y en Tungurahua, casos en los que la participación en la política local facilita (aunque no resuelve) la negociación del dilema entre crecimiento e inclusión.

En conclusión, vemos que las coaliciones territoriales casi nunca llegan al nivel paradigmático de una coalición territorial transformadora ideal. Sin embargo, son herramientas poderosas para la transformación de los territorios. El reto ahora consiste en cómo plasmar este concepto en estrategias de intervención creativas, que contribuyan a fomentar el tipo de cambios que deseamos para los territorios rurales del continente. En este sentido, concluimos este capítulo con tres reflexiones que creemos deben ser tomadas en cuenta a la hora de pensar en estas nuevas estrategias de intervención:

- Las coaliciones territoriales no pueden ser improvisadas o creadas de la nada. Son el resultado de esfuerzos de mediano y largo plazo que requieren de un hilo de continuidad que va más allá de las coyunturas de corto plazo. Por lo tanto, es necesario

comprender que los procesos de desarrollo son de largo plazo y que no siempre se ajustan a los ciclos de planificación y gestión presupuestaria. La política pública puede contribuir a potenciar estos procesos, pero sin forzar la obtención de resultados en el corto plazo.

- Los casos analizados evidencian que es necesario la articulación entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, esta no es una tarea sencilla. Por un lado, es importante partir de un alto grado de realismo en las intervenciones que apuntan a potenciar coaliciones en favor del desarrollo territorial. Es imprescindible considerar los intereses de los actores involucrados y aprovechar las oportunidades derivadas del despliegue de sus propias estrategias. Modular procesos que ya existen puede ser un camino más provechoso y factible que apostar por coaliciones “ideales” que empiecen de cero. Por otro lado, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno no debe dejar de lado la importancia de considerar otros actores relevantes para la definición de las dinámicas territoriales. Son estas dinámicas las que, en última instancia, generan crecimiento económico y hacen posible plantearse objetivos de equidad.
- En el camino de convertirse en una herramienta funcional para lograr cambios institucionales en favor de un desarrollo www, las coaliciones territoriales deben enfrentar muchas veces un dilema entre cohesión y capacidad de incidencia. La manera en que este problema se resuelve es clave para su éxito o fracaso. De ahí la importancia de facilitar procesos de interlocución que se orienten a mejorar la competencia práctica de los actores menos favorecidos y su capacidad para definir su propia agenda de intereses. Esto implica incluir en las coaliciones, al menos como aliados, a actores inicialmente menos sensibles a las agendas de equidad, que sin embargo son imprescindibles para generar procesos www con oportunidades reales de trascender en el tiempo, por encima de las coyunturas políticas.

## Bibliografía

- ACEMOGLU, Daron y James ROBINSON  
 200 *The Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ASENSIO, Raúl H.  
 2011 *El mercado y más allá del mercado. La importancia de Cuzco para las nuevas dinámicas territoriales de Valle Sur-Ocongate*. Documento del proyecto Mercados Dinámicos y Desarrollo Territorial – RIMISP.
- ASENSIO, Raúl H. y Carolina Trivelli  
 2011 *Puesta en valor de activos culturales y dinámicas territoriales en el sur de Cuzco*. Documento del proyecto Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural. Santiago de Chile: RIMISP.
- 2013a “Crecimiento económico, cohesión social y trayectorias divergentes (Valle Sur-Ocongate, Cuzco, Perú)”. En Berdegué, Julio y Félix Modrego, eds., *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Teseo, RIMISP, IDRC.
- 2013b “¿El ocaso de las ciudades intermedias? Urcos y las dinámicas territoriales del sur de Cuzco”. En Canziani, José y Alexander Schejtman, eds., *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BEBBINGTON, Anthony  
 2011 “Theorizing Rural Territorial Dynamics in Latin America: Elements for a Theoretical Framework”. Borrador.
- BEBBINGTON, Anthony *et al.*  
 2012 “Desarrollo territorial, ambiente y coaliciones extra-territoriales”. En Ospina, Pablo y Patric Hollenstein, *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, RIMISP, Ediciones La Tierra.

BERDEGUÉ, Julio *et al.*

- 2011 *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*. Documento de Trabajo 101, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

BIRNER, Regina *et al.*

- 2007 *The Political Economy of Agricultural Policy Reform in India. The Case of Fertilizer Supply and Electricity Supply for Groundwater Irrigation*. Nueva Delhi: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

BOURGUIGNON, François, Francisco FERREIRA y Michael WALTON

- 2007 “Equity, Efficiency and Inequality Traps: A Research Agenda”. En *Journal of Economic Inequality* 5 (2), pp. 235-256.

EVANS, Peter

- 1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

FLORIAN, Maritza, Carina EMANUELSON *et al.*

- 2009 *Género en las dinámicas territoriales en la cuenca Ostúa-Güija, suroriente de Guatemala*. Documento de Trabajo 75, programa Dinámicas Territoriales. Santiago de Chile: RIMISP.

FLORIAN, Maritza *et al.*

- 2011 “Género y dinámicas territoriales rurales en la ribera norte del humedal Cerrón Grande (El Salvador)”. Documento inédito.

FLOYSAND, Arnt, Havard HAARSTAD y Jonathan BARTON

- 2010 “Global Economic Imperatives, Crisis Generation and Local Spaces of Engagement in the Chilean Aquaculture Industry”. En *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, vol. 64, núm. 4, pp. 199-210.

GRANOVETTER, Mark

- 1985 “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”. En *American Journal of Sociology*, vol. 91, pp. 481-510.

MOORE, Barrington

1973 [1966] *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del Mundo Moderno*. Barcelona: Península.

NORTH, Douglas C.

2006 *Understanding the Process of Economic Change. Princeton Economic History of the Western World*. New Jersey: Princeton.

OSELAND, Stina, Havard HAARSTAD y Arnt FLOYSAND

2012 “Labor Agency and the Importance of the National Scale: Emergent Aquaculture Unionism in Chile”. En *Political Geography*, vol. 31, pp. 94-103.

OSPINA, Pablo *et al.*

2011 *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Corporación Editora Nacional.

PHYNE, John

2010 “A Comparative Political Economy of Rural Capitalism: Salmon Aquaculture in Norway, Chile and Ireland”. En *Acta Sociológica*, vol. 53, núm. 2, pp. 160-180.

QUAN, Julian

2010 “Territorial Dynamics in Northeast Brazil: the Role of Social Coalitions, Actor Networks and State Policy in the Jiquiriçá Valley, Bahia”. Borrador.

QUAN, Julian, Alicia RUIZ OLALDE y Valderine SANTOS

2011 *Territorial Diversity and Inclusive Growth: Development Dynamics in the Jiquiriçá Valley, Northeast Brazil*. Documento de Trabajo 72, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

RAMÍREZ, Eduardo *et al.*

2009 *Dinámicas territoriales en Chiloé central: la fuerza de las coaliciones extra territoriales*. Documento de Trabajo 54, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

## RIMISP – CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL

- 2008 *Investigación aplicada de dinámicas territoriales rurales en América Latina: marco metodológico (versión 2)*. Documento de Trabajo 2, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

## ROMERO, Wilson, Ana Victoria PELÁEZ y María FRAUSTRO

- 2011 *La dinámica territorial en la cuenca Ostúa-Güüja*. Documento de Trabajo 98, programa Dinámicas Territoriales. Santiago de Chile: RIMISP.

## ROMERO, Wilson y Pedro ZAPIL

- 2009 *Dinámica territorial del consumo, la pobreza y la desigualdad en Guatemala: 1998-2006*. Documento de Trabajo 51, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

## SILBER, Irina Carlota

- 2004 “Mothers / Fighters / Citizens: Violence and Disillusionment in Postwar El Salvador”. En *Gender & History*, vol. 16, núm. 3, pp. 561-587.
- 2010 *Everyday Revolutionaries: Gender, Violence and Disillusionment in Postwar El Salvador*. Rutgers: Rutgers University Press.

## En busca del eslabón perdido. Coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural<sup>1</sup>

---

Martín Tanaka<sup>2</sup>

---

El enfoque territorial del desarrollo rural considera la formación y desarrollo de coaliciones sociales “la pieza clave para el logro de círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental [...] [que] a lo largo del tiempo construyen el poder y el proyecto necesarios para imprimir un sentido diferente al desarrollo de sus territorios”. Así, las coaliciones “se forman y consolidan [...] al calor de las interacciones de los actores en torno a cinco factores

- 
1. Este texto fue escrito con la colaboración de Rodrigo Barrenechea. Agradezco mucho los útiles comentarios, críticas y sugerencias de Raúl Hernández Asensio, Carolina Trivelli, Claudia Serrano, Ignacia Fernández, Alexander Schejtman, Manuel Chiriboga, Susan Paulson, Jenica Frisque, Andrés Mejía, Adolfo Garcé y Gonzalo de la Maza a versiones preliminares del mismo. Tratándose de un tema tan complejo y novedoso como el tratado en este trabajo, la declaración de que las limitaciones del mismo son responsabilidad del autor cobra especial sentido.
  2. El autor es doctor en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Actualmente es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos, y profesor asociado y coordinador de la especialidad de ciencia política y gobierno en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido visiting fellow posdoctoral en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana (2003 y 2009). Tiene libros y capítulos de libros publicados por el Instituto de Estudios Peruanos, Cambridge University Press, Stanford University Press, Brookings Institution Press, entre otros. Es también columnista semanal en el diario *La República*.

principales: estructura agraria y capital natural, mercados, estructuras productivas, ciudades ligadas a los territorios, e inversión pública. Las relaciones entre los actores en las coaliciones sociales, y la acción de las coaliciones en torno a los cinco factores indicados, están reguladas o estructuradas por las instituciones que efectivamente operan en el territorio [...]. Se trata, por cierto, de una hipótesis que está sujeta a ser puesta a prueba [...]” (Berdegué *et al.* 2011: 20).

Si bien en esta literatura se reconoce la importancia de las coaliciones sociales como otro factor clave, su papel no ha sido tematizado de manera más específica y orientada hacia la investigación empírica. Así, valiéndonos de herramientas teóricas provenientes de la ciencia política, proponemos aquí un esquema para analizar cómo diferentes tipos de coaliciones impactan sobre la equidad en el contexto de dinámicas de crecimiento, intentando configurar con mayor claridad cómo funciona este “eslabón perdido” que articula los diversos factores clave del desarrollo territorial rural.

¿Cómo abordar el tema de las coaliciones sociales y qué herramientas nos ofrece la ciencia política? En términos generales, creemos que puede afirmarse que no existe algo así como un marco conceptual ad hoc que vincule el tema de las coaliciones sociales con el del desarrollo territorial, así como con las dinámicas que favorecen el crecimiento, reduciendo la pobreza y mejorando la distribución del ingreso, más allá de algunas ideas e intuiciones generales surgidas de algunos trabajos relativamente aislados. Por esta razón, aquí sometemos a consideración una propuesta resultado de una síntesis bastante personal, que podría en principio considerarse tanto “ortodoxa” y ajustada a los cánones de la disciplina, como arbitraria y sesgada, según la orientación y preferencias teóricas de cada quien.

Así, esta propuesta se justificará en función a dos elementos. En primer lugar, su capacidad para dar cuenta de la realidad empírica, para plantear agendas y temas de investigación útiles y pertinentes, y para proponer una selección acotada de variables adecuadas para el análisis de casos particulares; en suma, su capacidad para sentar las bases de una teoría de “alcance medio” (Merton 1970) que no pretenda ser una “gran teoría” atada a supuestos epistemológicos rígidos (Alexander 1992). En segundo lugar, su capacidad para ser lo suficientemente amplia y flexible —sin dejar de ser coherente— y para dar cabida a aportes provenientes

de tradiciones y perspectivas diferentes, pero útiles para los propósitos del análisis del papel de las coaliciones sociales en las dinámicas de desarrollo territorial.

Pero, ¿qué es una “coalicción social” y cómo definirla? En este capítulo proponemos una definición estrictamente operativa y lo más “neutral” posible. Entenderemos a las coaliciones sociales como acciones cooperativas de diferentes actores en torno a una dinámica de crecimiento económico en un territorio específico, que se ubica en un horizonte temporal de mediano y largo plazo. Esta definición implica que las coaliciones se dan en tanto a un solo actor no le es posible conseguir por sí mismo el respaldo suficiente para lograr los objetivos que se propone, por lo que requiere del apoyo de otros actores; y que el acuerdo entre estos puede ser como no ser fruto de acuerdos y negociaciones explícitos y formales, por lo que lo mínimo necesario es que los actores tomen decisiones y actúen estratégicamente, es decir, considerando los intereses y cooperando con los demás actores que forman parte de la coalición.<sup>3</sup> La definición implica también que los acuerdos de la coalición social se dan a propósito de una dinámica de crecimiento, quedando fuera de esta interpretación otro tipo de acuerdos o acciones convergentes referidos a asuntos diferentes, que pueden dar lugar a otra clase de coaliciones o alineamientos; y que estas acciones cooperativas van más allá de acuerdos o coincidencias precisas sobre temas específicos que se ubican en coyunturas de corto plazo. De otro lado, esta definición permite diferenciar a las coaliciones de los grupos de interés; estos últimos articulan a ciertos actores en torno a propósitos muy puntuales y coyunturales, y no comprometen la identidad o los intereses de largo plazo de los mismos, que pueden desarticularse y volverse a articular de otras maneras y con otros actores.<sup>4</sup>

Respecto de otras categorías y conceptos afines: al poder ser las coaliciones fruto de acciones cooperativas implícitas o explícitas, pueden dar lugar o no a la formación de organizaciones, con diferentes niveles de

- 
3. En la literatura vinculada a la teoría de juegos, se distingue entre la racionalidad paramétrica, regida por las preferencias de actores individuales, y la racionalidad estratégica, en la que las decisiones se toman tomando en cuenta las probables decisiones de los demás actores. En esta última, pueden primar decisiones marcadas por la cooperación o la defección (no cooperación).
  4. Tal como se piensa el papel de los grupos de interés en esquemas teóricos liberales y pluralistas de representación política. Al respecto, véase Dahl 1961.

institucionalización. Los componentes de las coaliciones sí pueden ser parte de organizaciones sociales y, como tal, ser parte de la “sociedad civil”. Finalmente, si bien como veremos más adelante la literatura sobre los movimientos sociales es muy pertinente para el estudio de las coaliciones, estas no deberían confundirse con aquellos. En general, las coaliciones que se propone estudiar este trabajo están lideradas por diferentes élites que se expresan y representan políticamente a través de partidos, grupos de interés, acuerdos corporativos u otras alianzas, mientras que los movimientos sociales encarnan intereses no representados por ninguna de estas vías convencionales, por lo que recurren a la acción directa (sobre este punto, véase Tanaka 1995).

Entendidas así las coaliciones, se requiere de un marco teórico-conceptual que ayude a entender su naturaleza y su dinámica, para lo cual resulta útil la amplia y variada literatura de la ciencia política que aborda su formación y lógica operativa. Aunque orientada al análisis de temas que poco tienen que ver con el desarrollo territorial rural, esta literatura presenta razonamientos e intuiciones que resultan provechosos para el análisis de las coaliciones. Haciendo un ejercicio de síntesis muy personal de la literatura existente, considero que existen tres cuerpos teóricos que nos ayudan a tratar el problema de las coaliciones partiendo de la ciencia política. El primero aparece al surgir la disciplina y se compone de los pioneros trabajos de sociología política dedicados al estudio de cómo en los procesos de modernización de estructuras rurales tradicionales se forman coaliciones que dan lugar o no a dinámicas más plurales, equilibradas, inclusivas, igualitarias, con consecuencias democratizadas. Esta literatura gira en torno a cómo, en contextos de modernización, la estructura social y las clases sociales que se derivan de ella generan distintas configuraciones de poder que llevan a relaciones sociales y políticas más equitativas o desiguales, y que a la larga se emparentan con formas democráticas o autoritarias de régimen político.

El segundo cuerpo de literatura tiene otro origen: se refiere a los estudios sobre la acción colectiva y la formación de movimientos sociales, pero se complementa muy bien con el primer cuerpo, en tanto nos da herramientas para entender por qué y cómo determinados intereses en un territorio logran constituirse como actores y articular demandas que les permiten entrar en un eventual proceso de negociación dentro de una coalición. Esta literatura ayuda a comprender en qué condiciones

sociales y políticas determinados sectores, particularmente los más vulnerables, subordinados o marginados, logran ser tomados en cuenta en las coaliciones, asunto clave para entender los efectos redistributivos del crecimiento económico (por ejemplo, grupos subordinados o marginados por clase, género, etnicidad, locación geográfica, etc.). Esta literatura es un buen complemento de la primera, que se centra básicamente en el análisis de actores pensados en función de sus intereses de clase, al incorporar el estudio de los intereses no representados, la intervención de actores externos o extralocales que fungen de brókeres de políticas, las características del Estado y del sistema político en general, y cómo ellos inciden decisivamente en la composición y funcionamiento de las coaliciones.

Finalmente, el tercer cuerpo de literatura que me parece pertinente es el referido a la lógica de construcción de las coaliciones para armar mayorías y lograr acuerdos en la arena parlamentaria, y que ha avanzado hacia el análisis de múltiples actores en arenas más amplias, en donde se juega la puesta en agenda, el diseño y la aprobación e implementación de las políticas públicas en general. Esta literatura permite atender la influencia que sobre las coaliciones tienen el entorno institucional del Estado, las características del sistema político y las políticas públicas que aplica el Estado y los actores sociales y políticos en torno a él. En tanto esta literatura se centra en actores que se desempeñan en la arena política, pone énfasis en la importancia de los proyectos y de la voluntad política en la construcción de coaliciones. Este asunto resulta importante para dar cuenta de las circunstancias que hacen posible que las coaliciones trasciendan intereses estrictamente sectoriales, inmediatos, cortoplacistas, para proponerse construir cierta “hegemonía” y “legitimidad” alrededor de las iniciativas que se desarrollan en los territorios, para lo cual la cultura, las creencias, las ideas e ideologías imperantes son importantes, así como los intereses y cálculos de los actores políticos —locales, subnacionales y nacionales— que operan en los territorios.

### **Coaliciones sociales en procesos de modernización**

Considero que el punto de partida más firme que nos proporciona la ciencia política para reflexionar sobre el papel que desempeñan las coaliciones en el desarrollo territorial rural y sus efectos sobre la equidad,

es aquel que conforman los estudios sobre las consecuencias sociales y políticas que tienen las diferentes coaliciones que se forman en contextos de modernización y de integración de sectores rurales a mercados dinámicos (desarrollo de la agricultura comercial). Esta literatura explora desde una perspectiva sociológica, histórica y comparada el impacto que tiene el diferente papel ejercido por diversos actores sociales y políticos —surgidos de distintas configuraciones de la estructura económica y social— y las coaliciones a las que dan lugar, sobre la aparición de diferentes formas de régimen político, democráticos o autoritarios. Si bien esta literatura tiene como objeto de interés una variable dependiente diferente a la nuestra, plantea una discusión pertinente para los propósitos de este trabajo, en tanto el desenlace democrático es teóricamente asociado a una situación de equilibrio, pluralismo, desconcentración del poder, representación de intereses diversos. Podríamos proponer que un desarrollo con mayores niveles de equidad, al igual que un desenlace democrático, serían consecuencia de la formación de coaliciones y procesos de crecimiento que desconcentran los recursos y que permiten una redistribución que favorece a los actores antes subordinados o excluidos.

Una referencia “clásica” en esta literatura es el trabajo de Barrington Moore (1966), que establece una relación causal entre el tipo de coalición que se forma en contextos de modernización y la clase de régimen político resultante. Así, Moore asocia la existencia de dinámicas democráticas con el desarrollo de una coalición en la que habría un relativo equilibrio entre una burguesía modernizadora y productores agrarios independientes, con la subordinación de grupos terratenientes.<sup>5</sup> Las intuiciones

- 
5. Para completar el bosquejo del razonamiento de Moore, la ruta democratizadora puede resultar de coaliciones en las que convergen pequeños productores agrarios con intereses modernizadores y grupos burgueses en las ciudades; por el contrario, cuando las coaliciones modernizadoras son encabezadas por grupos terratenientes, el desenlace es la concentración de la riqueza (y del poder, que desemboca en formas autoritarias, relativamente impermeables a medidas de reducción de la desigualdad, como en los casos de Alemania, Italia o Japón); finalmente, cuando no se da ni una hegemonía terrateniente ni una burguesa, los cambios y tensiones que introduce la modernización dan márgenes de autonomía al campesinado, lo que puede generar procesos revolucionarios, como en Rusia o China (o cuando menos tensiones o conflictos sociales, resultado de la ausencia de la clara hegemonía de algún grupo, agravamiento de las desigualdades, aumento de las expectativas por la movilidad en algunos territorios, junto a escaso crecimiento en otros).

de Moore han dado lugar a una vasta literatura que ha complementado, ampliado y también contradicho algunas de sus tesis. En particular, nos interesa resaltar el trabajo de Luebbert (1991), quien amplía el análisis de las clases sociales que participan en las coaliciones políticas (entre ellas, por ejemplo, las clases medias en la ciudad y el campo y la clase obrera), y también la cantidad de desenlaces posibles en tanto formas alternativas de regímenes políticos (socialdemócrata, liberal, fascista).

Esta línea de análisis no se ha detenido en el tema del régimen político como variable dependiente, sino que también lo analiza como variable independiente, teniendo siempre a las coaliciones sociales como un factor explicativo de desenlaces diferentes. Se ha explorado, entre otros asuntos, el impacto que tiene un entorno democrático, signado por la existencia de una coalición más plural y equilibrada en el poder, sobre las dinámicas de desarrollo y distribución de la riqueza; por ejemplo, la incidencia de la democracia como régimen para evitar hambrunas en países del Tercer Mundo (Dreze y Sen 1991). Según estos autores, en los países democráticos la probabilidad de que existan grandes hambrunas es menor, en tanto estas no se deben a la ausencia de alimentos sino a una distribución radicalmente desigual de los mismos, improbable en regímenes pluralistas, que tienden a tener una lógica más equitativa de distribución de los recursos. Nuevamente, el pluralismo y el equilibrio de poder en un sistema político llevan a una distribución de los recursos más equilibrada.

La relación entre los debates abiertos por Moore sobre la importancia de las coaliciones sociales y los países latinoamericanos puede verse en el influyente trabajo de Rueschemeyer *et al.* 1992. Estos autores, basándose en una selección más grande de países (que comprende Europa occidental, América Latina, Centroamérica y el Caribe), resaltan la importancia de analizar un conjunto más amplio de actores de clase —incluidas la clase obrera y las clases medias—, así como otros elementos no previstos por Moore y que incorporaremos a nuestro análisis, como la estructura del Estado, el tipo de relación que este establece con la sociedad y los factores internacionales. Otro autor que desde la economía política apela implícitamente a la noción de coaliciones sociales para dar cuenta de sus efectos sobre la equidad en contextos de modernización (industrialización, en este caso), es Fernando Fajnzylber (1992, 1983), quien llama la atención sobre lo difícil que es en América Latina

combinar simultáneamente dinámicas de mayor crecimiento y de mayor equidad social, como sí ocurre en otras latitudes. Esto se explicaría porque cuando ocurren procesos de “transformación estructural de la agricultura”, se obtienen avances que “no necesariamente se verifican en aquellos casos en que la competitividad se logra sobre la combinación de una renta geográfica o de recursos naturales y a expensas de las remuneraciones laborales y donde, además, los recursos generados en la fase inicial, en lugar de canalizarse hacia la incorporación de progreso técnico vía inversión, se desplazan hacia el consumo o hacia el exterior. Se trata en este caso de una ‘competitividad espuria y efímera’ que no debe confundirse, ni teórica ni históricamente, con aquella anteriormente descrita [la que combina crecimiento y equidad]” (Fajnzylber 1992). La dinámica virtuosa requiere de una coalición política que incluya, por lo menos, los intereses de los trabajadores del campo y de la ciudad, entre otros factores que también veremos más adelante.<sup>6</sup> Fajnzylber critica los límites de las lógicas de crecimiento basadas en “una renta geográfica o de recursos naturales”, lo que permite traer a la discusión la literatura sobre la “maldición de los recursos naturales”, que también asume la idea de que ciertos tipos de crecimiento se basan en ciertas coaliciones sociales y políticas más o menos incluyentes, que tienen una importante influencia sobre la dinámica democrática.<sup>7</sup>

Esta literatura, en suma, pone de diversas formas énfasis en un elemento que es muy pertinente para la investigación empírica sobre la dinámica de desarrollo territorial rural: el equilibrio de poder entre los actores dentro de las coaliciones sociales, actores definidos básicamente a partir de su ubicación en la estructura productiva del territorio, o si se quiere, su ubicación en la estructura de clases. La hipótesis de fondo es que los efectos distributivos son mayores cuando las coaliciones integran más a los actores existentes en los territorios, en particular los tradicionalmente subordinados o excluidos de los procesos productivos; por el contrario, cuando en las coaliciones priman los intereses de grupos privilegiados, que no pasan por la integración de esos actores, tendrán escasa influencia sobre la dinámica de la desigualdad. La intuición que

---

6. Véase también Schejtman y Fajnzylber 1995.

7. Véase al respecto Ross 2009, Haber y Menaldo 2009 y Karl 1997, entre muchos otros. Todos incorporan a sus análisis casos de América Latina.

fundamenta esta hipótesis es clara: en tanto en las coaliciones las fuerzas predominantes sean más equilibradas y diversas, y tengan entre sus intereses incorporar o empoderar a sectores habitualmente subordinados o relegados, las dinámicas de modernización o crecimiento tendrán mayores probabilidades de presentar efectos redistributivos importantes. Por el contrario, cuando las coaliciones se encuentran dominadas por uno o varios actores muy poderosos que subordinan o excluyen a los más vulnerables, puede haber crecimiento y eventualmente alguna reducción de la pobreza, pero probablemente no habrá una equidad más sustantiva.

Proponemos así, en términos metodológicos, empezar el análisis de las coaliciones y de su papel en las iniciativas de desarrollo rural, identificando a los actores que resultan relevantes en función de su ubicación en la estructura productiva de los territorios y de su relación con las actividades económicas más dinámicas. De esta manera, las principales preguntas en la investigación empírica serían las siguientes: ¿qué actores aparecen?; ¿qué papel cumplen en las coaliciones?; ¿cuán “incluyentes” son las coaliciones?; ¿en qué medida ellas recogen los intereses de los diversos actores que existen en los territorios?; ¿qué actores, intereses e identidades son incluidos o excluidos de las coaliciones?; ¿de qué manera las estructuras socioeconómicas afectan la formación de las coaliciones y qué impacto tienen estas sobre aquellas? (Esto último se puede analizar observando los cambios en el acceso y control sobre los activos, y la capacidad de agencia de los grupos subordinados o excluidos).

Pero este es apenas el punto de partida. Debemos empezar por este análisis para, a partir de él, considerar otras características de las coaliciones, como sus proyectos y discursos, así como la participación de otros actores, como veremos más adelante. De otro lado, es muy importante pensar en los actores no directamente vinculados a la estructura productiva de los territorios, es decir, en aquellos que responden a otro tipo de estructura social: cultural, de género, étnica. Para esto es necesario remitirnos a otras tradiciones teóricas, lo que haremos a continuación.

### **Acción colectiva, movimientos sociales y sistema político**

La literatura inicial sobre el papel de las coaliciones sociales en los procesos de modernización recibió críticas principalmente por dos asuntos: de un lado, por no abordar los problemas de acción colectiva y cómo ellos

se superan, es decir, cómo se da el paso de la definición de intereses, la formulación de demandas, a la constitución de actores capaces de movilizarse, un tema especialmente crítico para analizar los efectos redistributivos de las coaliciones; y del otro, por dejar de lado la importancia del Estado y de sus políticas y su influencia sobre los territorios. Ambos temas podrían ser tratados trayendo a la discusión la literatura sobre los desafíos de la acción colectiva y la dinámica de los movimientos sociales, complementada con una especial consideración sobre la importancia del papel de Estado en los países latinoamericanos.

No solamente debe analizarse a los actores que forman parte de las coaliciones dentro de la estructura productiva de los territorios, sino también a quienes quedan fuera de ellas, y cómo se construyen o no las capacidades de acción colectiva y de representar intereses. Hablar de coaliciones y de sus implicancias sobre el crecimiento económico en espacios territoriales con reducción de la pobreza, redistribución de la riqueza o sostenibilidad ambiental, implica referirse a la constitución de actores y a los problemas asociados a la existencia de intereses sociales no adecuadamente representados, un asunto que lleva directamente a las dificultades de la acción colectiva, así como a la fortaleza de otros grupos que tienen mayor posibilidad de hacer valer sus visiones e intereses. Precisamente, podría decirse que la explicación de por qué el crecimiento económico no influye en la pobreza o en la redistribución de la riqueza, o no cambia otros patrones excluyentes de relación social, está en el hecho de que los sectores subordinados o excluidos no tienen cómo hacerse sentir en las coaliciones que impulsan procesos de desarrollo, pues son precisamente ellos los que carecen de los recursos que otros sí poseen para llevar adelante la acción colectiva. Además, al definir a los actores partiendo de la estructura productiva de los territorios, estamos explicando lo social principalmente desde un ángulo económico, soslayando otras dimensiones sociales fundamentales para el estudio de las relaciones de subordinación y exclusión, que en algunos casos pueden ser tanto o más importantes para dar cuenta de la dinámica social: género, etnicidad, región, entre otras. De allí que el proceso de constitución de actores colectivos requiere analizar con detalle cómo se da el proceso de definir intereses, articular demandas y formar actores con capacidad de acción colectiva.

De otro lado, esta literatura llama la atención sobre el hecho de que en la construcción de capacidades de acción colectiva la intervención de

actores externos o “extralocales” resulta fundamental. Se trata de actores con gran potencial de incidir en el funcionamiento de las coaliciones, aunque no estén directamente asentados en la estructura productiva de los territorios. Acá nos referimos a actores y activistas sociales vinculados a ONG, iglesias y otras organizaciones, así como a actores y activistas políticos que cumplen la función de asumir parte de los costos de la acción colectiva y la proveen de recursos materiales, organizativos, simbólicos, etc., haciendo de “empresarios” o brókeres, promoviendo políticas e intereses específicos.

La literatura de la ciencia política que se ocupa de estos temas es abundante y diversa; podría decirse que su referencia inicial es Olson (1965), hasta llegar a la actual manera de analizar los movimientos sociales.<sup>8</sup> La literatura sobre movimientos sociales y acción colectiva es también amplia y variada. Hasta finales de la década del ochenta y principios de la del noventa hubo un fuerte contraste entre los enfoques que ponían el énfasis en la movilización de recursos y en la racionalidad estratégica de los actores en la acción colectiva, y aquellos que lo hacían en la formación de identidades colectivas, que eran el sustento de la movilización social.<sup>9</sup> Sin embargo, con el paso de los años se ha llegado a una suerte de “paradigma unificado” en la teoría, puesto que la investigación empírica demostró que ambos enfoques no hacían sino explicar distintas facetas de un mismo fenómeno, o que podía encontrarse evidencia capaz de ser pensada provechosamente siguiendo los dos planteamientos, por lo que no tenía sentido oponerlos.

- 
8. Una contribución reciente, importante de ser mencionada aquí, es la de Acemoglu y Robinson 2006, quienes estudian los cambios en las formas de régimen político partiendo del supuesto de la existencia de intereses de clase contrapuestos entre ricos y pobres, en los que, de un lado, los costos de represión de los segundos por parte de los primeros son clave, y a la vez estos costos dependen en gran medida de la capacidad de acción colectiva de los pobres; y, del otro, ni los niveles altos de desigualdad ni los bajos promueven la democratización: es decir, son las sociedades en procesos de modernización las que abren posibilidades de democratización.
  9. Un clásico que llamaba la atención sobre los problemas de acción colectiva para los sectores populares es Tilly 1978; otro clásico que llamaba la atención sobre la formación de identidades en los movimientos sociales es Touraine 1977. Dos referencias emblemáticas del tipo de análisis que contraponía ambos paradigmas son Cohen 1985, y para América Latina, Escobar y Álvarez, eds., 1992.

De este modo, integrando en un solo enfoque las distintas formas de ver la acción colectiva, se ha llegado a un marco teórico que llama la atención sobre tres aspectos. En primer lugar, la importancia de la capacidad de organización y movilización de recursos para lograr la representación de intereses, y sobre cómo diversos actores externos pueden asumir parte de los costos de la acción colectiva. En segundo lugar, la relevancia de los marcos cognitivos y de sentido a partir de los cuales los diferentes grupos sociales definen o no situaciones de necesidad, de vulneración de derechos, y logran imponer sentidos comunes, representaciones y discursos que legitiman o no ciertas acciones. Y en tercer lugar, la importancia del contexto político en el cual ocurre la movilización, la “estructura de oportunidad política”, dada por la apertura o cerrazón, la existencia de aliados o no dentro del sistema político, y la acción del Estado y sus políticas, entre otros elementos.<sup>10</sup> Como puede verse, esta literatura permite no solo analizar la manera en que los problemas de acción colectiva afectan la representación de sectores tradicionalmente subordinados o excluidos, sino también cómo el contexto institucional y los procesos políticos más amplios repercuten en la dinámica de las coaliciones.

Una anotación final debe hacerse sobre este último punto. Si bien se suele considerar al Estado y sus políticas como parte del contexto y de la “estructura de oportunidades” con la que entran en contacto los actores sociales, debemos recordar a Touraine (1989), quien ha llamado la atención sobre cómo en América Latina es necesario comprender al Estado como un actor más en la política, y no solo como un “entorno institucional”, por la importancia y fuerza que ha tenido para constituir actores y liderar procesos, en medio de una sociedad y unos movimientos sociales relativamente débiles. La importancia del Estado, y del sistema político en general, plantea para los movimientos sociales y los actores sociales el reto de pasar de la dimensión puramente social a la política,<sup>11</sup> y de

---

10. Sobre este “paradigma unificado”, ver Rucht, ed., 1991; McAdam, McCarthy y Zald, eds., 1996; y McAdam, Tarrow y Tilly 1997, entre otros.

11. Sobre este tema de la relación entre el Estado y los movimientos sociales, ver en general Dalton y Kauchler, eds., 1990. En América Latina, el paso de lo social a lo político se ha centrado en el estudio de las relaciones entre movimientos sociales de base y partidos representantes de los mismos, como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y Pachakutik en Ecuador, o el movimiento cocalero o indígena y el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, por ejemplo. Al

incidir también en el ámbito de las políticas públicas. Por lo tanto, para el problema que aquí nos convoca, considerar al Estado como uno de los actores que intervienen en las coaliciones será fundamental para entender la dinámica del desarrollo territorial.

En suma, en términos metodológicos, la literatura sobre la acción colectiva y la formación de movimientos sociales nos plantea la necesidad de ir más allá del análisis de actores definidos, partiendo de su ubicación en la estructura productiva de los territorios, para incorporar otros intereses no representados y otros actores presentes en esos espacios, definidos de otras maneras, así como a los actores extraterritoriales que pueden resultar decisivos en la dinámica de las coaliciones. Entrar al tema de las relaciones entre los territorios y el contexto político en general implica considerar la importancia del Estado, de su estructura, las oportunidades que otorga o niega el sistema político e institucional, el papel que cumplen las políticas públicas. En términos más concretos, el análisis aplicado al campo del desarrollo territorial rural debiera responder preguntas como estas: ¿cuán posible es para los actores subordinados o excluidos organizarse, actuar colectivamente, articular intereses, formular demandas, y movilizarse y presionar para defenderlos?; ¿logran ingresar en la movilización sectores tradicionalmente “invisibilizados”, como las mujeres y los grupos étnicos?; ¿de qué depende esta capacidad de acción colectiva autónoma?; ¿en qué medida intervienen los procesos históricos, las experiencias y las memorias que dieron lugar a la formación de culturas e identidades colectivas?

De otro lado, si los subordinados o excluidos no son capaces por sí solos de organizarse, de definir intereses y formular demandas, ¿existen apoyos “externos” que los ayudan a compensar esa carencia?, ¿son estos

---

respecto, ver Van Cott 2007, entre otros. De otro lado, hay una importante discusión sobre los efectos del contexto político general en la dinámica de los movimientos sociales: así, por ejemplo, se ha escrito sobre el “reflujo” y cambio en la actuación de los movimientos sociales en el marco de la democratización política de nuestros países (Oxhorn 1994), de la aplicación de políticas neoliberales (Eckstein 2001) o de las políticas de descentralización, que comentaremos más adelante. La literatura sobre movimientos sociales en América Latina es enorme: en cuanto a los países andinos, por ejemplo, para el caso de Bolivia, ver los trabajos de Laserna, Córdova, García Linera; sobre Colombia, ver Archilla; sobre Ecuador, ver Barrera, León y De la Torre; sobre Perú, Tanaka, Grompone, Remy, Pajuelo; y sobre Venezuela, López Maya. Visiones generales pueden verse en Tanaka y Jácome, eds., 2010.

de naturaleza local o de naturaleza extraterritorial?; ¿cuál es el papel que desempeñan las ONG, las iglesias y otros actores en los eventuales intentos de “empoderar” a los sectores subordinados, excluidos o “invisibilizados”?; ¿en qué medida cumplen la función de ser brókeres de políticas, “empresarios políticos” que impulsan determinadas concepciones de desarrollo marcadas por agendas globales o por iniciativas diversas con fines políticos?; ¿siguen ellos las agendas de los actores en los territorios o introducen sus propias agendas?;<sup>12</sup> ¿qué ocurre con otros actores políticos y autoridades del Estado? Si consideramos la dimensión política más amplia en la que se ubican los territorios, probablemente nos toparemos cada vez más con la importancia de las autoridades políticas, de los partidos y del contexto político general, que configuran una “estructura de oportunidad política” más favorable o cerrada, y con actores nacionales que pueden intervenir directamente en los territorios, ser parte fundamental de las coaliciones que operan en ellos.

Decíamos anteriormente que la literatura sobre el papel de las coaliciones sociales en los procesos de modernización recibió críticas por no abordar los problemas de la acción colectiva, y por dejar de lado al Estado y sus políticas, que resultan fundamentales para la dinámica de los territorios.<sup>13</sup> La literatura de los movimientos sociales incorpora la

- 
12. Sobre las ONG y este tipo de actores que asumen los costos de la acción colectiva y proponen agendas, considerar la literatura sobre “redes transnacionales de activistas”. Para el caso de América Latina, ver Keck y Sikkink 1998, quienes analizan agendas de derechos humanos, género y ambiente; y Von Bülow 2010, trabajo que analiza la acción de estas redes en temas de intercambio comercial. Sobre los *brokers* políticos en América Latina, la referencia clásica es Valenzuela 1977; un análisis más reciente para el caso peruano puede verse en Tanaka 2001.
  13. Theda Skocpol es una autora importante que encarna bien esta crítica al enfoque de Barrington Moore, y la apertura del tema del Estado como ámbito de investigación y reflexión. En Skocpol 1979, la autora parte analizando las teorías de acción colectiva para dar cuenta de las revoluciones sociales, y concluye llamando la atención sobre la necesidad de incorporar el papel del Estado, considerando en particular la política tributaria en el contexto internacional de la competencia entre estados. Ver también Skocpol 1985, en Evans, Rueschemeyer y Skocpol, eds., 1985, donde se presenta cómo muchos autores comparten, desde muy diversos ángulos, la recuperación del papel del Estado en el estudio de muy variados temas políticos; un ejemplo de este tipo de trabajos puede verse en Stepan 1978. Rueschemeyer *et al.* 1992 rescatan también la importancia del Estado para el análisis de las relaciones entre desarrollo capitalista y democracia.

importancia del sistema político en general como una “estructura de oportunidad política” (Tarrow 1998) que resulta más abierta o cerrada según los cambios en el contexto político. Sin embargo, dada la importancia del Estado en América Latina (y de los actores que actúan a través de él, como los partidos y los que intervienen en la definición de las políticas públicas), para definir la dinámica social en general y de los territorios en particular, es necesario analizar con mayor detenimiento la interacción de quienes participan en el ciclo de políticas públicas en el marco de las reglas de juego institucionales del Estado. Al incorporar la dimensión del Estado y de las políticas, particularmente en nuestros países en los últimos años, debiéramos considerar, entre otras medidas, la influencia de las políticas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales y subnacionales, y de las políticas para combatir la pobreza o promover el desarrollo en general, donde destacan programas de transferencias condicionales de dinero. ¿En qué cambia la lógica de las coaliciones cuando, en vez de primar los actores locales con intereses económicos afincados en los territorios, prevalecen los actores locales de base no clasista o los actores extraterritoriales, de naturaleza privada o pública? En cuanto a los actores del sector público, ¿qué diferencia hay entre las lógicas de los actores públicos locales (alcaldes), subnacionales (gobernadores) o nacionales?

Entender la dimensión referida al Estado y el sistema político implica empezar por mapear las características del diseño institucional estatal. Al amparo de las políticas de descentralización, la política subnacional ha cobrado particular relevancia en nuestros países, y cada vez más alcaldes, gobernadores y congresistas nacionales resultan actores clave en la dinámica de sus territorios. La importancia de lo subnacional ha hecho también que la política nacional priorice estos espacios como ámbitos de negociación y de implementación de políticas públicas. No solo eso: la descentralización ha ido acompañada de la promoción de políticas de participación y consulta ciudadanas, que han tenido una serie de efectos, algunos positivos y otros no tanto, pero que han cambiado de manera sustantiva las dinámicas locales.<sup>14</sup> Finalmente, la creciente importancia que han cobrado en los últimos años las políticas sociales nacionales de

---

14. Sobre las reformas institucionales implementadas en América Latina en los últimos años, véase Tanaka y Jácome, eds., 2010.

combate a la pobreza, focalizadas en ámbitos urbanos y rurales, hace que ellas tengan un impacto decisivo sobre las dinámicas territoriales rurales. Como veíamos más arriba, citando a Touraine (1989), el Estado resulta un actor fundamental en países como los nuestros. Para tratar este tipo de temas nos parece muy pertinente la literatura sobre la formación de coaliciones en torno a acuerdos políticos para implementar políticas públicas.

### **Estado, coaliciones y políticas públicas**

Recapitemos brevemente. Empezamos con una gran hipótesis central, basada en la literatura sociológica-histórica que analiza el papel de diferentes actores, definidos sobre la base de su ubicación en la estructura productiva, en coaliciones sociales en contextos de modernización, y las consecuencias políticas que tiene el poder relativo de estos actores. La importancia que tienen las coaliciones para definir los niveles y las formas de equidad en un contexto de crecimiento en los territorios sería consecuencia de la composición de las mismas; en particular, resultados más equitativos estarían asociados a coaliciones más amplias, inclusivas, que se articulan con los actores del territorio. A continuación, señalamos que era importante ampliar el análisis de los actores que integran las coaliciones, para considerar la existencia de intereses “invisibilizados” o no representados (donde resultan especialmente importantes las dimensiones de género, etnicidad, locación geográfica, entre otras); la intervención de agentes externos que cubren los costos de la acción colectiva a partir de agendas propias; la dimensión política general y la acción del Estado en sus diferentes niveles, para lo cual resulta pertinente la literatura de los desafíos de la acción colectiva y de los movimientos sociales. Sin embargo, esta literatura no suele abordar de manera precisa la interacción entre los diversos actores, privados y públicos, en torno a iniciativas de desarrollo que incorporen una dimensión de política pública, una cuestión que puede ser central en las dinámicas territoriales. Para esto, resulta oportuno sumar a nuestro marco teórico-conceptual la literatura existente en la ciencia política sobre la formación de coaliciones a propósito de decisiones de gobierno y de políticas públicas.

En la ciencia política se ha escrito mucho sobre la formación de coaliciones, pero teniendo como actores protagónicos a los partidos políticos, y como escenario principal a los congresos y los procesos electorales,

terrenos en los que distintos actores asumen acuerdos y acciones cooperativas con el fin de lograr objetivos (como aprobar políticas o ganar elecciones) que no pueden alcanzar por separado. Se trata de un enfoque centrado en el plano individual o “micro”, que asume la existencia de actores básicamente racionales que persiguen fines de manera estratégica en contextos institucionales específicos,<sup>15</sup> que en su desarrollo más reciente incluye no solo a los partidos sino también a grupos de interés de diverso tipo (*stakeholders*), y que va más allá de los acuerdos en el Congreso para comprender el conjunto de las políticas públicas.

En esta línea de análisis, importa determinar los intereses de cada actor y los mecanismos institucionales que hacen posible la cooperación entre ellos, así como las limitaciones que existen para el desempeño de la coalición. Esta tradición teórica ha dado lugar a importantes estudios sobre la realidad política en América Latina, a propósito del estudio de la formación de coaliciones en los procesos presupuestarios en el Congreso, por ejemplo, y de la importancia de las coaliciones para definir el rumbo de las políticas públicas en sus diversas etapas, que incluyen a una gran diversidad de actores políticos y sociales.<sup>16</sup> Cabe destacar, además, que en el caso de América Latina, la literatura ha resaltado el hecho de que los actores no solo siguen incentivos institucionales; junto a las reglas de juego formales, existen también *instituciones informales*, es decir, reglas de juego y patrones de conducta profundamente arraigados en la cultura política, que rigen el rumbo del Estado y de la política en nuestros países, abriendo la puerta a consideraciones de carácter histórico y de “larga duración” para el análisis de las políticas públicas.<sup>17</sup>

- 
15. Sobre estos asuntos, la referencia clásica es Riker 1962. Sobre sus usos actuales, ver Cheibub *et al.* 2004, Diermeier 2006 y Strom y Nyblade 2007. Cabe destacar que el supuesto de racionalidad de los actores es apenas el punto de partida del análisis, no una camisa de fuerza epistemológica. Considerar, por ejemplo, la literatura de las *instituciones informales*, que analiza la conducta de los actores combinando la racionalidad de los actores y las reglas de juego formales con la persistencia de tradiciones históricas y rasgos de la cultura política, entre otros aspectos.
  16. Sobre los procesos presupuestarios, ver Mejía 2009; Mejía, coord., 2009; Hallerberg *et al.* 2009; Barrantes, Tanaka *et al.* 2010. Sobre las coaliciones y las políticas públicas en general, ver Stein *et al.*, coords., 2006, y Scartascini *et al.*, eds., 2010 y 2011.
  17. La diferencia entre coaliciones formales e informales puede verse contrastando la lógica de formación de coaliciones en Uruguay (Lanzaro 2001) y en Ecuador (Mejía 2009). Sobre las instituciones informales, ver Helmke y Levitsky, eds., 2006.

Si bien se trata de una literatura aplicada a ámbitos muy diferentes al del desarrollo territorial rural, es pertinente recoger su análisis sobre la lógica que se encuentra en la base de la formación de coaliciones, guiada por la racionalidad de los actores y el cálculo de costos y beneficios que ellos realizan, ubicados en contextos institucionales específicos, para así determinar su amplitud (número de actores involucrados), duración y el mecanismo de repartición de los beneficios a obtener. En la práctica, esta literatura ha sido útil para pensar en cómo actores con diferentes intereses negocian de manera más o menos explícita formas de acción cooperativas para sacar adelante sus intereses, expresados en la legislación y las políticas públicas. Al margen del terreno donde estas negociaciones y coaliciones se dan, lo importante es llamar la atención sobre el hecho de que toda formación de coaliciones requiere de algún tipo de negociación explícita o implícita, y demanda también entender la racionalidad y los objetivos de los diferentes actores que participan en ella, y cuál es la influencia del contexto político y del entorno institucional en este proceso.

Este punto es el que hace útil esta literatura para el tema que tratamos aquí, y el que abre una amplia agenda de investigación sobre los mecanismos específicos mediante los cuales se construyen las coaliciones, que complementa los asuntos vistos anteriormente. Para nuestros propósitos, esta temática abre una serie de caminos que es pertinente explorar. En primer lugar, el de la formación de las coaliciones sobre negociaciones explícitas o no explícitas, y cuáles serían sus consecuencias. ¿Qué consecuencias tiene sobre la dinámica y los efectos redistributivos de las coaliciones la manera en que se forman y funcionan? ¿Cómo afectan las dimensiones de género y étnicas, entre otras? ¿A propósito de qué tipo de propuesta de crecimiento se definen las coaliciones? ¿Quién o quiénes lideran las mismas? ¿Cuán amplia o estrecha es la coalición que conforman? ¿Qué hace que sea estratégico integrar a determinados actores en una coalición y excluir a otros? ¿Cómo se negocian los intereses presentes en el territorio y cómo se tramitan las diferencias y conflictos? Con relación a lo último, ¿cuál debe ser el tamaño y alcance de la coalición de modo que obtenga resultados óptimos y legítimos, sin elevar demasiado los problemas de coordinación?, ¿cómo se reparten los beneficios de la coalición entre sus integrantes?, ¿cómo se definen algunos temas, como los flujos de inversión, producción y distribución de las rentas generadas?, ¿cómo se procesan los conflictos en el interior de las coaliciones?

Podría plantearse como hipótesis que el carácter no explícito de las coaliciones, la ausencia de un discurso que las justifique y legitime estarían asociados a acuerdos más precarios y menos incluyentes.<sup>18</sup>

Un segundo asunto muy importante, por lo tanto, son las maneras en que los actores que integran las coaliciones se proponen ir más allá de objetivos de corto plazo de carácter puntual, sectorial (como puede ser la obtención de riqueza mediante la extracción de un recurso), para moverse en horizontes temporales más largos, amplios y ambiciosos en lo que se refiere a sus objetivos, así como con mayores niveles de institucionalización. Este asunto es clave para entender cómo una coalición puede tener efectos redistributivos como consecuencia no intencional de una actividad económica, y en qué medida ella es el resultado de cierto propósito o proyecto más amplio, donde interviene la *agencia*, la capacidad de proponerse metas. La acción que cumplen las coaliciones relacionando la estructura agraria y el capital natural, los mercados, las estructuras productivas, las ciudades ligadas a los territorios y la inversión pública consiste en convertir en prácticas y acciones concretas lo que son simplemente potencialidades que pueden o no ser aprovechadas, o que pueden incluso ir más allá de sus determinantes “estructurales”. Esto es muy importante, porque podría plantearse la hipótesis de que las coaliciones “sin proyecto” probablemente tienen menos efectos redistributivos que aquellas que sí lo tienen, manteniendo otros factores constantes. Las coaliciones, por lo tanto, no son necesariamente consecuencia de factores estructurales, sino una construcción de actores, resultado de su capacidad de agencia.<sup>19</sup>

- 
18. Pueden darse coaliciones basadas en acciones cooperativas de diversos actores en torno a una misma dirección, sin necesidad de una coordinación explícita. Véase desde Schelling 1964 hasta Axelrod 1984 y los aportes de la teoría de juegos. De otro lado, puede haber coaliciones con acuerdos explícitos y hasta discursos elaborados sobre su actuación en los territorios, que les puede dar mayor potencial. Sobre las coaliciones discursivas, véase Birner *et al.* 2007.
  19. Una discusión sobre el debate entre estructura y agencia para dar cuenta de las crisis de los sistemas políticos en los países andinos puede verse en Tanaka 2010. Sobre la agencia política, la referencia clásica es Linz 1978. Véase también Mahoney y Snyder 1999.

¿De qué depende que se desarrolle una suerte de pretensión “hegemónica”<sup>20</sup> que hace que la coalición se plantee objetivos de más largo plazo y una mayor legitimidad y articulación en los territorios, que se expresan también en mayores niveles de institucionalización, tanto formal como informal? ¿De dónde surge esta pretensión? ¿Qué condiciones favorecen su desarrollo? Una primera respuesta podría buscarse en la disposición de cierto “capital social” por parte de los actores en los territorios, que puedan convertir en un “capital político”.<sup>21</sup> De este modo, la formación de élites con una pretensión hegemónica sería consecuencia de cierta tradición de influencia en los territorios en los que operan las coaliciones, lo que nos llevaría a consideraciones de carácter histórico y sociológico sobre el papel de las élites en los lugares de estudio.

Una segunda respuesta a la capacidad de agencia de los actores en las coaliciones podría buscarse, no en los territorios, sino fuera de ellos: el empuje de las coaliciones puede ser consecuencia de la influencia o difusión de ideas de desarrollo y de iniciativas de política pública que son, o asumidas por los actores en el territorio, o introducidas por actores externos, privados o públicos, que conforman las coaliciones. Al respecto, es muy pertinente la discusión sobre el origen y diseminación de nociones, ideas, visiones de desarrollo y políticas públicas, sobre cómo ellas se forman y difunden internacionalmente.<sup>22</sup> En los últimos años, habría que considerar en nuestros países, por ejemplo, la generalización de un discurso de responsabilidad social empresarial (Agüero 2002) en el sector privado, o la implementación de programas de transferencia condicionada de dinero y de otras políticas sociales de combate a la pobreza, entre otros proyectos del sector público,<sup>23</sup> cuestiones que ocurren además en el marco del cuestionamiento a las políticas neoliberales y de un “giro

- 
20. Sobre los usos del concepto gramsciano de hegemonía en América Latina, véase Burgos 2002.
  21. Ver al respecto Birner y Wittmer 2003; sobre las “formas de capital”, véase Bourdieu 1986 y Abramovay y Favareto 2008.
  22. Sobre estos temas, véase Finnemore y Sikking 1998; para América Latina, véase Sikking 1991; y más recientemente, Weyland, ed., 2004. Sobre el papel de los *think tanks* en la promoción de políticas específicas, ver Tanaka *et al.* 2011.
  23. Ver al respecto Johannsen *et al.* 2010; Hevia 2011; De la O 2010; Díaz-Cayeros y Magaloni 2009; Zucco 2011, entre muchos otros.

a la izquierda” en varios países de la región, que pone el acento en la necesidad de emprender políticas sociales y redistributivas capaces de reducir la pobreza y la desigualdad en los territorios rurales.<sup>24</sup>

Una tercera respuesta podría ser que las coaliciones con pretensión hegemónica son consecuencia de la iniciativa de actores políticos que promueven políticas públicas que buscan construir legitimidad en los territorios, que son al mismo tiempo circunscripciones electorales, cuyo dinamismo ha aumentado en el contexto de las políticas de descentralización del Estado. Gobernadores, intendentes, presidentes regionales, según los países, así como alcaldes y congresistas, buscan construir legitimidad política en sus ámbitos de jurisdicción, en un contexto de competencia y de formación de coaliciones y alianzas no solo en el territorio, sino también contraponiendo y articulando los niveles de competencia local, subnacional y nacional. ¿Cómo afecta esta compleja dinámica de competencia política a las coaliciones en los territorios?<sup>25</sup> ¿Cómo influyen en esta dinámica las reglas de juego institucionales electorales y los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa de los diferentes países?<sup>26</sup> Todo esto ocurre además en un contexto de crisis y fragmentación de los partidos y sistemas de partidos, y de renovación de los liderazgos y opciones políticas en todos nuestros países.<sup>27</sup>

- 
24. Al respecto, véase Tanaka 2008; Weyland *et al.*, eds., 2010; Cameron y Hershberg, eds., 2010; y Castañeda y Morales, eds., 2008.
  25. Sobre la descentralización y sus efectos sobre la competencia política en los ámbitos nacionales y subnacionales, la literatura es vasta: entre otros, ver O'Neill 2005; Falletti 2010; Leiras 2008; Grindle 2000; y Willis *et al.* 1999.
  26. Una visión rápida de estos temas puede verse en Lora, ed., 2006. Véase en especial los capítulos 1 (“La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa”, de Eduardo Lora, pp. 1-63); 2 (“Reformando las reglas del juego: la reforma política”, de J. Mark Payne y Juan Cruz, pp. 65-97), 4 (“Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina”, de Koldo Echebarría y Juan Carlos Cortázar, pp. 139-173), y 7 (“Reformas de descentralización fiscal y política”, de Robert Daughters y Leslie Harper, pp. 243-296).
  27. Sobre estos cambios en los países andinos, véase Tanaka, 2006; véase también, más en general, Navia y Walker 2010.

## **Hipótesis de trabajo: estructura, agencia, marco conceptual e investigación empírica**

Partiendo de la literatura teórica de la ciencia política, hemos presentado aquí unas coordenadas básicas para analizar las coaliciones y el papel que ellas desempeñan en las dinámicas de desarrollo territorial rural, en particular en los niveles de equidad, proponiendo un conjunto ordenado de preguntas y temas que se deben considerar para la investigación empírica. Este capítulo plantea que las coaliciones sociales y los procesos políticos son una de las claves que explican las dinámicas de desarrollo territorial rural, en particular en sus efectos sobre una mayor equidad económica y social, en tanto convierten en prácticas y acciones concretas potencialidades estructurales que se presentan en los territorios, o que compensan las mismas con cierta intencionalidad política. Para esto, hemos propuesto un enfoque teórico construido, en primer lugar, sobre el análisis de los intereses y actores que se forman partiendo de la estructura productiva de los territorios y las coaliciones a las que dan lugar; en segundo lugar, sobre el análisis de los procesos de construcción de actores colectivos, que van más allá de su ubicación en la estructura productiva, la existencia de intereses no representados (o subordinados y excluidos), y la intervención de actores extraterritoriales que asumen parte de los costos de la acción colectiva; y en tercer lugar, sobre el análisis del Estado y del sistema político y sus actores en general, viendo cómo ellos actúan en el marco institucional existente y aprovechan la “estructura de oportunidad política” que se presenta para implementar las políticas públicas que persiguen.

Estas ideas debieran ser el *punto de partida* para el análisis de una realidad empírica por definición diversa y compleja, y se validarán por su pertinencia para abordar y comprender la realidad de los territorios rurales en América Latina. Constituyen un conjunto ordenado y sistemático de preguntas y de llamados de atención sobre la importancia de algunas variables de análisis que deberá ser contrastada con la realidad empírica, y no un conjunto de respuestas sobre el funcionamiento de la misma. Con todo, terminamos explorando algunas hipótesis sobre el funcionamiento de las coaliciones en las dinámicas de desarrollo territorial rural que nos parecen pertinentes para los casos latinoamericanos.

Empecemos recordando las intuiciones e hipótesis que están en la base de la propuesta teórica y conceptual. El punto de partida surge de

considerar a las coaliciones sociales como “la pieza clave para el logro de círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental” (Berdegué *et al.* 2011). Esto en tanto que la acción que cumplen las coaliciones relacionando la estructura agraria y el capital natural, los mercados, las estructuras productivas, las ciudades ligadas a los territorios y la inversión pública consiste en convertir en prácticas y acciones concretas lo que son simplemente potencialidades que pueden o no ser aprovechadas, o que pueden incluso ir más allá de sus determinantes “estructurales”. En este marco, la composición de las coaliciones resulta fundamental: la intuición señala que en tanto las fuerzas predominantes en las coaliciones sean más equilibradas y diversas, tengan entre sus intereses o proyectos incorporar o empoderar a sectores habitualmente subordinados o relegados, y en tanto tengan mayores niveles de institucionalización, las dinámicas de modernización o crecimiento tendrán más probabilidades de tener efectos redistributivos importantes.

En el análisis de la composición de las coaliciones podría trazarse una suerte de continuo de dos extremos: coaliciones en las que los actores predominantes tienen intereses anclados en la estructura productiva de los territorios, y coaliciones en las que los actores extraterritoriales son los predominantes, guiados por una búsqueda de legitimidad social, agendas de desarrollo u objetivos políticos. En un extremo, el peso de la estructura social, los intereses que crea y el poder relativo de los mismos llevan a privilegiar la importancia de los factores estructurales por sobre la agencia social y política; por el contrario, en el otro extremo, las agendas y propósitos de los actores extraterritoriales buscan incidir en lo que ocurre en los territorios, cambiar su dinámica tradicional, por lo que la agencia resulta fundamental. Podría postularse que en un extremo los efectos redistributivos de la coalición surgen más bien como consecuencia no intencional de una actividad económica, mientras que en el otro aparecen como consecuencia de una acción premeditada guiada por consideraciones no solo económicas. Ahora bien, ¿no podría darse un proyecto más inclusivo y redistributivo basado en la iniciativa de actores anclados en la estructura productiva de los territorios? Esto podría ocurrir, siempre y cuando esa misma estructura sea más igualitaria y equilibrada; sin embargo, este no parece ser el escenario más probable: al tratarse de territorios tradicionalmente pobres y desiguales, es muy poco

probable que actores tradicionalmente anclados en esa estructura lideren iniciativas y generen dinámicas muy diferentes a las del pasado. En países como los nuestros, el equilibrio de poder en los territorios rurales suele ser muy desfavorable para los más pobres, y el control o hegemonía social y política suele estar en manos de sectores marcados por dinámicas muy excluyentes.<sup>28</sup>

Por estas razones, en la acción de las coaliciones que pueden tener más dinamismo y efectos redistributivos, en la intervención de detonantes externos provocados por cambios en mercados más amplios, en la “estructura de oportunidad política”, o en la participación de actores extraterritoriales, parece estar la clave. Ahora bien, este planteamiento de dos extremos marcados por la primacía de actores territoriales o extraterritoriales, en donde los primeros estarían más guiados por intereses económicos inmediatos y los segundos por una búsqueda de legitimidad social, agendas de desarrollo u objetivos políticos, no pretende sugerir que un extremo resulte más deseable que el otro. En realidad, ambos tipos de coaliciones poseen un potencial transformador y democratizador, y enfrentan a la vez importantes desafíos. Así, las coaliciones más ancladas en los territorios enfrentan el problema de reproducir dinámicas tradicionales signadas por la desigualdad y subordinación o exclusión de importantes sectores de la población, pero tienen la ventaja de estar insertadas en los territorios, lo que les permite estar directamente involucradas en la toma de decisiones y lograr una articulación más directa entre los actores participantes. Por el contrario, cuando el dinamismo de las coaliciones es consecuencia de detonantes externos o de actores extraterritoriales, puede haber más margen para planteamientos novedosos y para incorporar lógicas más inclusivas que, sin embargo, resultan externas y ajenas a la dinámica de los territorios, y por lo tanto no sostenibles, de efectos muy parciales, o peor aún, son lógicas que pueden dar lugar a nuevas formas de subordinación o exclusión.

---

28. Por esta misma razón, sería muy excepcional que sectores subordinados y excluidos en áreas rurales puedan desarrollar por sí mismos iniciativas autónomas en un sentido democratizador, o que puedan aprovechar rápidamente oportunidades que se presentan, como contextos de cambio institucional en un sentido participativo, para lograr efectos democratizadores sustantivos en el corto plazo. Sobre el proyecto “democrático-participativo” en América Latina, sus alcances y límites, ver, por ejemplo, Dagnino *et al.* 2008.

Así, para que haya cambios más sustantivos en lo que respecta a una mayor equidad, más poder para los sectores excluidos y una reducción de las desigualdades en dimensiones como las de género y etnicidad, entre otras, que se expresen en modificaciones en el patrón de relaciones sociales dentro de un territorio,<sup>29</sup> es necesario superar algunos importantes obstáculos. De un lado, las coaliciones deben ser capaces de articular, representar y empoderar a los actores subordinados o excluidos dentro de los territorios, así como a los intereses tradicionalmente “invisibilizados”; deben poder romper patrones de relación rígidos y jerárquicos seguramente de muy larga data. De otro lado, cuando en las coaliciones existe la influencia de actores externos con intereses o agendas gestados fuera del territorio, el desafío es que esa intervención se arraigue en la estructura del territorio, se articule con los actores locales, que también empodere a los sectores excluidos y subordinados, y que no reproduzca o genere nuevas desigualdades, expresadas por ejemplo en prácticas de clientelismo y patrimoniales,<sup>30</sup> que sustituyen en la actualidad a las viejas prácticas corporativas del populismo tradicional como intentos de construcción de legitimidad política.

Como puede verse, estamos ante una agenda de investigación de lo más desafiante, cuyos resultados en la investigación empírica deberían permitir construir un marco teórico y conceptual más completo, con planteamientos más precisos sobre la dinámica de las coaliciones y su papel en el desarrollo territorial rural. Este marco teórico y conceptual

- 
29. Cuando estos logros se alcanzan, se podría hablar de la existencia de “coaliciones transformadoras” en un sentido sustantivo. Sobre el concepto de “transformación”, referido a la superación de conflictos y el logro de relaciones sociales pacíficas y estables, ver Galtung 2004. El papel transformador de las coaliciones, que logran generar nuevas identidades colectivas, enfrentarse a sus opositores y cambiar de manera sustantiva las formas de relación social en los territorios, puede compararse provechosamente con el análisis clásico de Touraine (1977) sobre los movimientos sociales y los principios que lo explican: identidad, oposición y totalidad. Una reflexión sobre el papel transformador de los movimientos sociales en nuestros países puede verse en Abramovay *et al.* 2007.
  30. La literatura sobre el desarrollo de prácticas de clientelismo asociadas a la implementación de políticas sociales en territorios rurales es cada vez más amplia. Además de los textos citados, referidos a los casos de Brasil y México, ver también Freidenberg 2010 sobre Ecuador; Mejía *et al.* 2008 sobre Colombia; y Luna y Mardones 2010 sobre Chile, entre muchos otros.

debería, además, orientar mejor a las iniciativas públicas, privadas y sociales que buscan mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales de nuestros países.

## Bibliografía

- ABRAMOVAY, Ricardo y Arilson FAVARETO  
2008 “Pode a teoria dos campos de Pierre Bourdieu ser aplicada em estudos de desenvolvimento territorial? Notas para discussão no Seminário do Projeto de Pesquisa “Territorios rurales en movimiento””. Salvador, Bahia.
- ABRAMOVAY, Ricardo *et al.*  
2007 “Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial”. En Bengoa, José, ed., *Territorios rurales – movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Santiago de Chile: RIMISP y Catalonia.
- ACEMOGLU, Daron y James ROBINSON  
2006 *The Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- AGÜERO, Felipe  
2002 *La responsabilidad social empresarial en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú*. Documento del Grupo RSE – Chile.
- ALEXANDER, Jeffrey  
1992 *Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial*. Segunda edición. Barcelona: Gedisa.
- AXELROD, Robert  
1984 *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.
- BARRANTES, Roxana, Martín TANAKA *et al.*  
2010 “El boom de los recursos naturales y las coaliciones presupuestarias: una ilustración con el caso peruano”. Documento inédito. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BERDEGUÉ, Julio *et al.*

- 2011 *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*. Documento de Trabajo 101, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

BIRNER, Regina *et al.*

- 2007 *The Political Economy of Agricultural Policy Reform in India. The Case of Fertilizer Supply and Electricity Supply for Groundwater Irrigation*. Nueva Delhi: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

BIRNER, Regina y Heidi WITTMER

- 2003 “Using Social Capital to Create Political Capital: How do Local Communities Gain Political Influence? A Theoretical Approach and Empirical Evidence from Thailand”. En Dolšák, N. y E. Ostrom, eds., *The Commons in the New Millennium. Challenges and Adaptation*. MIT Press.

BOURDIEU, Pierre

- 1986 “The Forms of Capital”. En Richardson, J., ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood.

BURGOS, Raúl

- 2002 “The Gramscian Intervention in the Theoretical and Political Production of the Latin American Left”. En *Latin American Perspectives*, issue 122, vol. 29, núm. 1, enero, pp. 9-37.

CAMERON, Maxwell y Eric HERSHBERG (eds.)

- 2010 *Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*. Boulder: Lynne Rienner Pub.

CASTAÑEDA, Jorge y Marco MORALES (eds.)

- 2008 *Leftovers. Tales of the Latin American Left*. Nueva York: Routledge.

CHEIBUB, José Antonio, Adam PRZEWORSKI y Sebastian SAIEGH

- 2004 “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”. En *British Journal of Political Science* 34, pp. 565-587.

COHEN, Jean

- 1985 "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements". En *Social Research*, vol. 52, núm. 4, pp. 663-716.

DAGNINO, Evelina, Alberto OLIVERA y Aldo PANFICHI

- 2008 "Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo". En Raventós, Ciska, comp., *Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

DAHL, Robert

- 1961 *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.

DALTON, Russell y Manfred KAUCHLER (eds.)

- 1990 *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies*. Oxford: Polity Press.

DE LA O, Anna

- 2010 "Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico". Documento inédito.

DÍAZ-CAYEROS, Alberto y Beatriz MAGALONI

- 2009 "Aiding Latin America's Poor". En *Journal of Democracy*, vol. 20, núm. 4, octubre, pp. 36-49.

DIERMEIER, Daniel

- 2006 "Coalition Government". En Weingast, Barry y Donald Wittman, eds., *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

DREZE, Jean y Amartya SEN

- 1991 "Hunger and Public Action". Oxford: Oxford University Press.

ECKSTEIN, Susan

- 2001 *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements*. Edición revisada. Berkeley: University of California Press.

ESCOBAR, Arturo y Sonia ÁLVAREZ

1992 *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*. Boulder: West View Press.

EVANS, Peter, Dietrich RUESCHEMEYER y Theda SKOCPOL (eds.)

1985 *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

FAJNZYLBER, Fernando

1992 “Industrialización en América Latina. De la ‘caja negra’ al ‘cassillero vacío’”. En *Nueva Sociedad* 118, marzo-abril, pp. 21-28.

1983 *La industrialización trunca de América Latina*. México D. F.: Nueva Imagen.

FALLETI, Tulia

2010 *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

FINNEMORE, Martha y Kathryn SIKKINK

1998 “International Norms Dynamics and Political Change”. En *International Organization* 52, pp. 887-917.

FREIDENBERG, Flavia

2010 “La política se fue de fiesta. Estrategias electorales, clientelismo político y organizaciones informales de partidos a nivel local en Ecuador”. En *Nueva Sociedad* 225, pp. 120-138.

GALTUNG, Johan

2004 *Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos*. México: Montiel y Soriano Ediciones.

GRINDLE, Merilee

2000 *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

HABER, Stephen y Víctor MENALDO

2009 “Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse”. Documento inédito.

- HALLERBERG, Mark, Carlos SCARTASCINI y Eduardo STEIN (eds.)  
2009 *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Inter-American Development Bank.
- HELMKE, Gretchen y Steven LEVITSKY (eds.)  
2006 *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HEVIA, Felipe  
2011 “Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil”. En *América Latina Hoy* 57, pp. 205-238.
- JOHANNSEN, Julia, Luis TEJERINA y Amanda GLASSMAN  
2010 “Conditional Cash Transfers in Latin America. Problems and Opportunities”. En Sri Wening Handayani y Clifford Burkley, eds., *Social Assistance and Conditional Cash Transfers. The Proceedings of the Regional Workshop*. ADB.
- KARL, Terry  
1997 *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- LANZARO, Jorge  
2001 “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista”. En Lanzaro, Jorge, comp., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- LEIRAS, Marcelo  
2008 “Efectos de la descentralización sobre la nacionalización de los sistemas de partidos: un examen de la teoría con base en el análisis de casos latinoamericanos”. Documento inédito.
- LINZ, Juan  
1978 *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

LORA, Eduardo (ed.)

2006 *El estado de la reforma del Estado en América Latina*. Washington D. C.: BID.

LUEBBERT, Gregory

1991 *Liberalism, Fascism, or Social Democracy. Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*. Oxford: Oxford University Press.

LUNA, Juan Pablo y Rodrigo MARDONES

2010 “Distributive Politics in a Non Machine Party System: The Allocation of Targeted Social Funds and Subsidies in Chile (2000-2008)”. Documento inédito.

MAHONEY, James y Richard SNYDER

1999 “Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change”. En *Studies in Comparative International Development*, verano, pp. 3-32.

MCADAM, Doug, John MCCARTHY y Mayer ZALD (eds.)

1996a *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.

1996b “Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes – toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements”. En McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald, eds., *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.

MCADAM, Doug, Sidney TARROW y Charles TILLY

1997 “Toward an Integrated Perspective on Social Movements and Revolutions”. En Lichbach, Mark y Alan Zuckerman, eds., *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

MEJÍA, Andrés

2009 “Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative”. En *Perspective*. Nueva York: Routledge.

2009 (coord.) *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Quito: FLACSO.

MEJÍA, Luis Bernardo, Felipe BOTERO y Juan Carlos RODRÍGUEZ

2008 “¿Pavimentando con votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006”. En *Colombia Internacional* 68, pp. 14-42.

MERTON, Robert

1970 [1964] *Teoría y estructura sociales*. Segunda edición. México D. F.: FCE.

MOORE, Barrington

1973 [1966] *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Península.

NAVIA, Patricio e Ignacio WALKER

2010 “Political Institutions, Populism, and Democracy in Latin America”. En Mainwaring, Scott y Timothy Scully, eds., *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

NEIDHART, Friedhelm y Dieter RUCHT

1991 “The Analysis of Social Movements: The State of the Art and Some Perspectives for Further Research”. En Rucht, Dieter, ed., *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA*. Boulder: Westview Press.

OLSON, Mancur

1965 *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

O'NEILL, Kathleen

2005 *Decentralizing the State. Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.

- OXHORN, Philip  
1994 "Where Did All the Protestors Go? Popular Mobilization and the Transition to Democracy in Chile". En *Latin American Perspectives*, vol. 21, núm. 3, pp. 49-68.
- RIKER, William  
1962 *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- ROSS, Michael  
2009 "Oil and Democracy Revisited". Documento inédito.
- RUCHT, Dieter (ed.)  
1991 *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA*. Boulder: Westview Press.
- RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyn HUBER y John D. STEPHENS  
1992 *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- SCARTASCINI, Carlos *et al.*  
2011 *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: BID.
- SCARTASCINI, Carlos, Ernesto STEIN y Mariano TOMMASI (eds.)  
2010 *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D. C.: IADB.
- SCHEJTMAN, Alexander y Fernando FAJNZYLBER  
1995 "Crecimiento con equidad y el peso de la matriz agraria". En Reyna, José Luis, comp., *Agricultura, industria y transformación productiva en América Latina a fines de siglo*. México D. F.: FCE.
- SCHEJTMAN, Alexander y Julio BERDEGUÉ  
2004 *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP.
- SHELLING, Thomas  
1964 *La estrategia del conflicto*. Madrid: Tecnos.

SIKKINK, Kathryn

- 1991 *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.

SKOCPOL, Theda

- 1979 *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

- 1985 “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. En Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

STEIN, Ernesto *et al.*

- 2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Washington D. C.: BID.

STEPAN, Alfred

- 1978 *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*. Princeton University Press.

STROM, Kaare y Benjamin NYBLADE

- 2007 “Coalition Theory and Government Formation”. En Boix, Carles y Susan Stokes, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.

TANAKA, Martín

- 1995 “Hacia nuevas formas de relación entre sociedad y política en los noventa”. En *Ecuador Debate* 36, diciembre, Quito: CAAP.
- 2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: CIES, Instituto de Estudios Peruanos.
- 2006 *Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales*. Working Paper 324. Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Indiana.

- 2008 “La crisis de representatividad en los países andinos y el ‘viraje a la izquierda’: ¿hacia una renovación de la representación política?”. En Fontaine, Arturo, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker, eds., *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.
- 2010 “Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos”. En Meléndez, Carlos y Alberto Vergara, eds., *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- TANAKA, Martín y Francine JÁCOME (eds.)
- 2010 *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín, Rodrigo BARRENECHEA y Jorge MOREL
- 2011 “La relación entre investigación y políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio”. En Correa, Norma y Enrique Mendizábal, eds., *Vínculos entre conocimiento y política. El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: CIES.
- TARROW, Sidney
- 1998 *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- TILLY, Charles
- 1978 *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: Random House.
- TOURAINÉ, Alain
- 1977 *The Self-Production of Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- 1989 *América Latina. Política y sociedad*. Madrid: Espasa Calpe.
- VALENZUELA, Arturo
- 1977 *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Duke University Press.

VAN COTT, Donna Lee

- 2007 “De movimientos a partidos: desafíos para movimientos indígenas en América Latina”. En Martí i Puig, Salvador, ed., *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: Fundación CIDOB.

VON BÜLLOW, Marisa

- 2010 *Building Transnational Networks: Civil Society and the Politics of Trade in the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press.

WEYLAND, Kurt (ed.)

- 2004 *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center Press.

WEYLAND, Kurt, Raúl MADRID y Wendy HUNTER (eds.)

- 2010 *Leftists Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press.

WILLIS, Eliza, Christopher GARMAN y Stephan HAGGARD

- 1999 “The Politics of Decentralization in Latin America”. En *Latin American Research Review*, vol. 34, issue 1, pp. 7-56.

ZUCCO, César

- 2011 “Conditional Cash Transfers and Voting Behavior: Redistribution and Clientelism in Developing Democracies”. Documento inédito.

## Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo: el caso de la coalición salmonera (Chiloé central, Chile)

---

M. Ignacia Fernández  
Daniela Miranda

---

Este capítulo analiza un caso de coalición territorial enfocada en el crecimiento económico. El escenario es un territorio de la isla de Chiloé, en el sur de Chile. La coalición se inicia a finales de los años setenta y busca poner en marcha un cambio en la orientación productiva del territorio, desarrollando la pesca industrial del salmón. La coalición se apoya en el capital natural del territorio para emprender un conjunto de cambios institucionales que afectan el manejo de los recursos naturales y las relaciones laborales del territorio. El resultado es un muy importante crecimiento económico, con consecuencias positivas en lo que respecta a la reducción de la pobreza en el territorio.

En lo que sigue, se analizan una serie de hipótesis vinculadas a las características de esta “coalición del salmón”. Teniendo en cuenta las particularidades de las coaliciones territoriales analizadas en este libro, postulamos que esta coalición es poco diversa en cuanto al tipo de actores que la componen; posee objetivos comunes explícitos vinculados al crecimiento económico; y cuenta con un importante capital económico (y político) acumulado, suficiente para influir en los cursos de acción territorial, e incluso para determinarlos. Planteamos también que se trata

---

1. Con la colaboración de Francisca Meynard en el trabajo de campo en Chiloé.

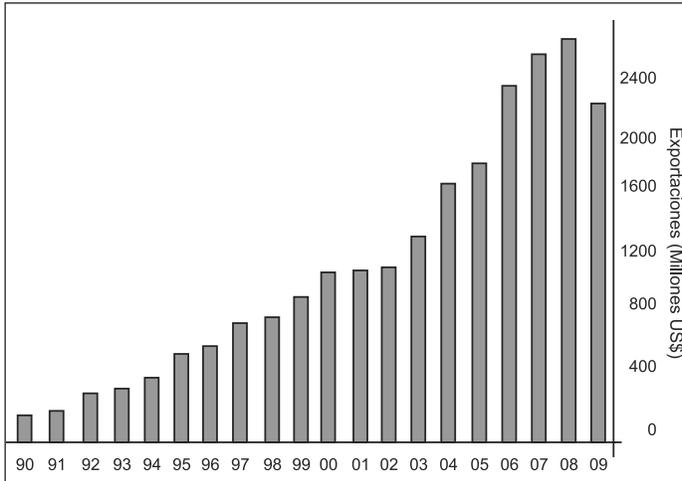
de una coalición que opera en un horizonte temporal de mediano largo plazo, cuya trayectoria está marcada por el punto de inflexión que representa la crisis de la industria en 2008, producto de la aparición del virus ISA y el consecuente declive de la actividad, que posee una notable capacidad de acción, pero que no necesariamente se moviliza en pos del desarrollo territorial.

Un segundo tema de análisis es el de la inserción de la coalición en el territorio. Aunque la actividad salmonera tiene un fuerte impacto en el territorio, el grado de inserción territorial de la coalición es bajo, lo que redundaría en una legitimidad centrada exclusivamente en la capacidad de la industria de generar empleo. El escaso compromiso de la coalición con el territorio puede contribuir también a explicar los resultados de una dinámica de crecimiento, generación de empleo y reducción de pobreza, pero que no reduce la desigualdad y que es percibida como negativa por los actores locales por su impacto sobre las dinámicas sociales tradicionales y el medioambiente.

### **Composición de la coalición**

Desde los años ochenta, el archipiélago de Chiloé ha vivido profundos cambios económicos y sociales, debido principalmente al desarrollo de la industria del salmón, que ha significado un cambio radical en las actividades tradicionales de un territorio caracterizado por una economía de subsistencia, centrada en la agricultura y la pesca artesanal. Las actividades económicas predominantes en Chiloé central son el turismo, la agricultura, la pesca artesanal y la industria acuícola (salmones y mitílidos). Mientras que Castro, la capital provincial y el principal centro urbano, tiene solo alrededor de un tercio de la población económicamente activa en el sector piscisilvoagropecuario “ampliado”, en el resto de las comunas de Chiloé central esta cifra sobrepasa el 45%. En este sector, la actividad salmonera se ha desplegado de manera acelerada, abarcando una proporción considerable de los empleos permanentes en el territorio (Ramírez *et al.* 2009). Una estimación de la magnitud del crecimiento de la industria del salmón se aprecia en el gráfico 1, que muestra la evolución de las exportaciones entre 1990 y 2009.

Gráfico 1  
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES 1990-2009



Fuente: Subsecretaría de Pesca, Gobierno de Chile, 2011.

Como resultado de esta actividad, entre los años 1992 y 2003 se observa un incremento positivo de los ingresos de los hogares chilotes, muy superior a la media nacional. La reducción de la pobreza es también muy fuerte y supera los 15 puntos porcentuales en el periodo estudiado, también por sobre el promedio del país. Pero los resultados no son igualmente auspiciosos en materia de equidad, pues se registra un pequeño empeoramiento de la distribución de ingresos, de 0,03 puntos de Gini (Modrego *et al.* 2011), y no se observan cambios positivos en la capacidad de agencia de la población de Chiloé, entendida esta como el conjunto de activos y habilidades prácticas y simbólicas que permiten a un actor intervenir decididamente en la definición de la agenda, la toma de decisiones y la asignación de recursos, de acuerdo con sus propios intereses reconocidos como tales y definidos por él mismo.

En la base de esta dinámica de desarrollo se encuentra una coalición conformada por empresas del *cluster* del salmón (244 empresas),

instituciones del Estado y autoridades políticas, que alientan la nueva actividad mediante cambios en los arreglos institucionales claves para el acceso a los recursos. En un papel más pasivo, también forman parte de esta coalición un sector de los hogares de Chiloé, que constituyen parte de la fuerza laboral de la industria y que ven incrementados significativamente sus ingresos. Una parte importante de las empresas se encuentran asociadas en Salmón Chile, agrupación que reúne a los principales productores y proveedores de la industria salmoniculora. Salmón Chile fue creada en agosto de 1986, con el fin de representar y aunar los esfuerzos del sector en diversos ámbitos, tales como el legal, técnico, de investigación, medioambiental y desarrollo de mercados. Cuenta con 76 empresas asociadas (distribuidas en las regiones de Los Lagos y Aysén), que representan más del 90% del total de las exportaciones de salmón y trucha del país. De ellas, 25 son productoras, mientras que las restantes son proveedoras del sector en rubros tales como piscicultura (ovas, alevines y/o *smolts*), alimento de salmón, tecnología y equipamiento, envases, servicios de laboratorio, veterinarios y de transporte, entre otros.<sup>2</sup> Aunque algunas empresas son más grandes que otras, una vez que la industria se fortalece, es este grupo el que emerge como líder de la coalición, básicamente porque tiene el capital más importante de la misma: el económico.

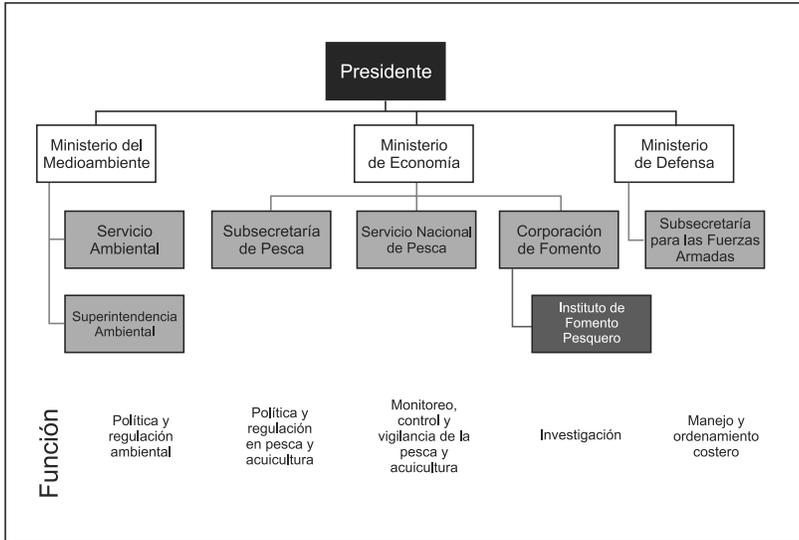
Las instituciones del Estado más directamente vinculadas con la industria salmonera son el Ministerio de Economía, a través de la Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA) y del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPECA), y el Sistema de Concesiones Marítimas. La industria tiene también una relación estrecha con la institucionalidad medioambiental pero, como veremos más adelante, no necesariamente comparte con ella el sentido estratégico de posicionamiento de la salmonicultura como una actividad clave para el crecimiento del país.

Por su parte, la principal entidad sindical que agrupa a los trabajadores del salmón en Chiloé es la CONATRASAL (Confederación Nacional de Trabajadores de la Industria del Salmón y Mitilidos de Chile), que congrega a más de tres mil trabajadores de la industria. La CONATRASAL ha tenido permanentes conflictos con la industria por la calidad del empleo y por las bajas remuneraciones, pero en la práctica ha sido un aliado, interesado en que la industria salmonera se mantenga como fuente

---

2. Revisado en: < [www.salmonchile.cl](http://www.salmonchile.cl) > en septiembre de 2011.

**Figura 1**  
**INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA VINCULADA CON LA INDUSTRIA**  
**DEL SALMÓN EN CHILE**



*Fuente:* Ministerio de Economía, SubPesca, 2011.

laboral. La CONTRASAL fue, además, un actor clave en la tramitación de la ley 20434 que modifica la Ley de Pesca y Acuicultura, que regula la actividad acuícola en Chile. Existen también otras organizaciones sindicales como FETRAINPES (Federación de Sindicatos de Trabajadores de Industrias Pesqueras), FETRA CAL (Federación de Trabajadores de Calbuco) y FETRAQ (Federación de Trabajadores de Quellón), que han mantenido una actitud más crítica y de confrontación con la industria, sobre todo después de la crisis por la que atraviesa el año 2009.

## Orígenes, objetivos y recursos

*La coalición del salmón es poco diversa en cuanto al tipo de actores que la componen, posee objetivos comunes explícitos, vinculados al crecimiento económico, y cuenta con un importante capital económico (y político) acumulado, suficiente para influir, y hasta determinar, cursos de acción territorial.*

Las especies salmónidas, que se introducen en Chile hacia el año 1900, comienzan a ser objeto de experimentación en la década del setenta, con el objetivo de transformar la actividad acuícola en una industria explotable a gran escala. El gran salto hacia el desarrollo de la industria salmoneera en Chile llegó en los años ochenta, de la mano de Fundación Chile, una entidad autónoma, cuyas oficinas centrales se encuentran en Santiago, creada por el gobierno militar para fomentar la innovación, mejorar la productividad y aumentar la competitividad a través de transferencias tecnológicas en áreas donde la Fundación definiera que podría haber una oportunidad.<sup>3</sup>

El salmón nace cuando la fundación se plantea como principal rol incidir en la estructura económica productiva del país, con un potencial de impacto relevante. El proyecto del salmón era el proyecto de la Fundación completa. (Fundación Chile)

Fundación Chile identifica en el salmón una buena oportunidad para cumplir con su misión. Los mares del sur de Chile cumplían con los requisitos para la acuicultura y había inversionistas dispuestos a arriesgarse con la industria. La Fundación compró instalaciones y creó un centro de demostración llamado Salmones Antártica, con pequeñas plantas en Chiloé, Aysén y Magallanes. El periodo de experimentación se

---

3. Actualmente se define como una corporación privada sin fines de lucro cuyos socios son el Gobierno de Chile y BHP Billinton-Minera Escondida (<<http://www.fundacionchile.com>>).

extendió por casi diez años, durante los cuales se fue progresivamente capacitando a inversionistas que se instalaron en el territorio y que dieron origen al desarrollo de la actividad.

Aquí están todas las condiciones para cultivar, pero lo que ocurrió fue que la industria primero la desarrolló el Estado. Cuando se desarrolló la actividad de los salmones, se venía saliendo de la crisis de los ochenta. En esa época encontrar trabajo era difícil y hubo una migración de profesionales. Había un proyecto que tenía condiciones, y se le ponía corazón a la industria. (Empresario, prestador de servicios)

La mayor parte de las primeras empresas salmoneeras están vinculadas a Salmón Chile y son propiedad de capitales nacionales. Al poco andar, comienzan a ingresar capitales extranjeros y a surgir empresas especializadas en la provisión de servicios para la industria.

Mucha gente que empezó trabajando ahí hoy son gerentes de empresas salmoneeras [...] acá claramente hay una red, casi todos los salmoneeros vienen de un tronco común que es la Fundación. Son pocos los que no pasaron por ahí. (Exdirector del Instituto Tecnológico del Salmón – INTESAL)

Las primeras empresas eran autosuficientes. Luego comienzan a externalizar servicios, primero la producción de alimentos, luego los servicios de patología. Son los mismos que trabajan en las empresas en esos rubros los que se van y forman empresas proveedoras. Hoy la producción de alimentos está enteramente en manos de extranjeros. (Consultor independiente)

El gobierno central, a través del Ministerio de Economía, y específicamente de la SubPesca, miró con buenos ojos el desarrollo de esta nueva actividad productiva, básicamente por la cantidad de puestos de trabajo que prometía crear. La valoración compartida del potencial de crecimiento vinculado a la actividad resulta rápidamente en una alianza entre el gobierno, la Fundación Chile y los primeros empresarios.

Con el crecimiento de la industria esta visión se arraigó, y la que ha llegado a ser la tercera actividad productiva más importante del país (después de la gran minería del cobre y la producción agroindustrial) se instaló en los ojos del gobierno central como la impulsora del desarrollo de una región alejada. La actividad contaba también con el beneplácito de la población local, sobre todo de la masa de trabajadores jóvenes, pues

encontraron en los centros de cultivo, las plantas de procesamiento y las empresas proveedoras de servicios, un acceso fácil a empleos remunerados de baja calificación.

Los trabajadores legitimaron rápidamente la presencia de la industria en el territorio, básicamente porque la salmonicultura se convirtió en la principal fuente de trabajo en la provincia. Gran parte de los chilotes se emplearon en la industria, en especial mujeres que nunca habían tenido acceso a un empleo remunerado. Esto no quiere decir que hayan compartido beneficios con los actores centrales de la coalición, pero la cantidad de empleos que entregaba la industria antes del virus era muy bien valorada. En este sentido, es posible afirmar que al menos hasta antes de la crisis, las reivindicaciones de los sindicatos y trabajadores se relacionan con la redistribución de beneficios económicos en el interior de la coalición, pero no quedan fuera, pues comparten el discurso proempleo y procrecimiento del gobierno central y la industria.

La tabla 1 ilustra bien los actores involucrados en las distintas fases de desarrollo de la industria del salmón, previas a la crisis de 2008, así como la estrecha base que sustenta a esta coalición.

La industria se fue desarrollando con escasa regulación, bajo un acuerdo tácito según el cual el Estado no quería desalentar la actividad que más empleo generaba en la provincia. En este sentido, la coalición se manifiesta en una idea compartida de lo beneficioso que resulta la generación de empleo y el crecimiento económico, por sobre otros aspectos que estaban interviniendo en la industria y que terminaron por hacer crisis en 2009.

El gobierno ha sido más bien un observador, mientras Salmón Chile ha sido un actor bastante altanero, pues su discurso es “nosotros que partimos de cero, que generamos 50 mil empleos, no me toques la industria porque somos fantásticos”. Y el gobierno se quedaba, “sí, en realidad son 50 mil empleos”. Ante cualquier iniciativa, ya fuera medioambiental o laboral, el discurso era el mismo. Una industria que tuvo un crecimiento explosivo, no tuvo los ajustes en gran medida porque Salmón Chile fue muy controlador. (Representante ONG)

La industria salmonera ha entendido cómo funciona la regulación chilena y sabe muy bien cómo hacerla funcionar a su manera. Por ejemplo, cuando presentan un proyecto para la ampliación de una planta, informan solo los parámetros en que les va bien. Solo después de que uno les mande a

**Tabla 1**  
**EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y ACTORES EN LA INDUSTRIA SALMONERA\***

	1960-1973	1974-1984	1985-1995	1996-2004
Política gubernamental	Cooperación internacional	Desarrollo de la industria	Posicionamiento de la industria en el mercado global	Búsqueda de nuevos mercados y sostenibilidad de la industria
Logros	Determinación de viabilidad técnica	Demostración de viabilidad económica	Aumento de la producción y el comercio	Acuerdos de libre comercio con algunos de los principales mercados
Actores principales	Gobierno	Gobierno, Fundación Chile, empresas extranjeras	Fundación Chile, productores locales, gobierno, mercado	Gobierno, asociaciones de productores
Asociación de productores e instituciones	--	--	APSTC e INTESAL ya formado	Se expande la asociación y cambia su nombre a Salmón Chile

*Fuente:* Naciones Unidas, “El caso de estudio de la industria del salmón en Chile”, 2006.

\* INTESAL es el Instituto Tecnológico del Salmón (brazo técnico de Salmón Chile) y APSTC es la Asociación de Productores de Salmón y Trucha de Chile A. G. (hoy Salmón Chile).

preguntar, informan sobre los demás parámetros. Eso genera suspicacia, obviamente. (Seremi del Medioambiente, región de Los Lagos)

En el año 1991, el impacto que todo esto podría generar en los territorios no se pensó, siempre se vio una actividad económica. En esa época, el tema era el fomento. El hecho de que la actividad se pudiera desarrollar en la isla traía consigo todo un proceso modernizador, pero no se sabía bien cómo iba a evolucionar. (Funcionario de SubPesca)

Con el explosivo crecimiento de la industria, disminuye también la ya escasa capacidad de fiscalización del Estado. La llegada del virus ISA o anemia infecciosa del salmón, marca un punto de inflexión fundamental en la coalición del salmón. En julio de 2007 se confirma el primer caso de virus ISA en Chile, en un vivero situado en la isla de Chiloé. El virus mató a tal cantidad de peces que obligó a cerrar temporal o permanentemente gran parte de los centros de cultivo, dejando a miles de trabajadores desempleados. Según estimaciones del Observatorio Ambiental y Laboral de Chiloé (OLACH),<sup>4</sup> si en el 2008 la industria del salmón llegó a generar 40 mil empleos, tras la llegada del virus el mismo año, los empleos disminuyeron hasta llegar solo a los 15 mil empleos directos.

La alianza tácita entre el gobierno y los empresarios se hace mucho más explícita con la crisis. Queda también mucho más claro que la alianza es con una parte del gobierno, vinculada a la innovación y el fomento productivo, más que con las instituciones relacionadas con la regulación ambiental. La percepción de que las empresas podían autorregularse en materia sanitaria cambia, tanto en la industria como en el gobierno. La industria “culpa” de la llegada del virus ISA a Chiloé a la poca regulación de las autoridades. La relación se vuelve menos pasiva porque el gobierno es acusado de no haber intervenido a tiempo. Para abordar el problema, el gobierno crea la Mesa del Salmón, encabezada por el entonces ministro de Economía y en la que participaron representantes de la Subsecretaría de Marina, SERNAPESCA, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y Fundación Chile.

El gobierno, a través de este esfuerzo, reconoce en el sector del salmón un motor de crecimiento de nuestro país y fuente vital de empleo,

---

4. Revisado en: <[http://www.olach.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2964](http://www.olach.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=2964)> en septiembre de 2011.

especialmente en las regiones X, XI y XII, el cual debe ser desarrollado de forma sustentable, responsable con el medio ambiente y coherente con las normas internacionales.<sup>5</sup> (Hugo Lavados, ministro de Economía)

A la Mesa se invitó a exponer a representantes de la industria salmoneera y de los trabajadores.

En la Mesa, los salmoneros desplegaron una creatividad impresionante. Se dedicaron a estudiar cómo se había combatido el virus ISA en otros países. Vieron que lo que los noruegos hicieron fue la esterilización de los afluentes con cloro. Pero les dijimos que eso no se podía hacer acá, porque la producción acá no se hacía con los estándares de allá, y por lo tanto al introducir cloro habría muchos órganos clorados [...] A nosotros nos sacaron de la Mesa porque no les gustó lo que dijimos. Las negociaciones parten abiertas y se van cerrando. Hoy día le están echando cloro a los afluentes y mis colegas acá o en la autoridad marítima lo saben y no hacen nada. (Funcionaria de la Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA)

Con la crisis cambia también la relación de los empresarios con los trabajadores y la población local en general. Más exactamente, lo que ocurre es que se hace evidente la distancia entre empresarios, gobierno central y trabajadores. Probablemente los más afectados después del virus ISA fueron los trabajadores que perdieron su fuente de empleo y, por lo tanto, su rol en la coalición. Ellos fueron invitados a participar en la Mesa del Salmón, pero muchos vieron en los acercamientos de la industria un interés puramente instrumental por recuperar su apoyo.

Ya en marzo de 2008, los trabajadores del salmón declaran que no hay diálogo ni negociaciones y que se les trata de muy mala forma en una mesa de diálogo creada en el 2006 ante las denuncias de graves atropellos a los derechos de los trabajadores de la salmonicultura por la Cámara de Diputados de Chile. En la misma declaración anuncian su salida de la primera Mesa del Salmón.

Nuestra decisión de no seguir participando en las mesas de trabajo tripartitas de la salmonicultura actualmente en funcionamiento y no participar en iniciativas de carácter dilatoria que impulse Salmón Chile, en atención a los

---

5. Véase: <[www.aqua.cl](http://www.aqua.cl)>, noticia publicada el 28 de agosto 2008.

graves problemas que afectan a los trabajadores de este sector. Estas mesas se instauraron en agosto de 2006 ante las denuncias de graves atropellos a los derechos de los trabajadores de la salmonicultura por la Cámara de Diputados de Chile y a la fecha han arrojado magros resultados, producto de la falta de voluntad de esta gremial empresarial.<sup>6</sup>

En síntesis, producto de la crisis del virus ISA ocurren una serie de cambios en la composición de la coalición: (i) se hace explícita la alianza entre una parte del gobierno y la industria del salmón; (ii) el gobierno asume una actitud más activa, de regulación y fiscalización, pero en alianza con la industria; (iii) los trabajadores adoptan una actitud más crítica y reivindicativa frente a la coalición; (iv) se evidencian las diferencias de objetivos (respecto de la industria) dentro del gobierno; y (v) se incorpora a la banca como un actor que aporta un importante capital a la coalición y que se desarrolla más adelante.

Si hasta acá hemos hecho escasa mención de los actores locales (gobiernos locales, comunidad, empresarios, etc.), excepción hecha de los trabajadores, es porque dichos actores no forman parte de la coalición. Analizaremos su relación con la misma al trabajar sobre la legitimidad de la coalición.

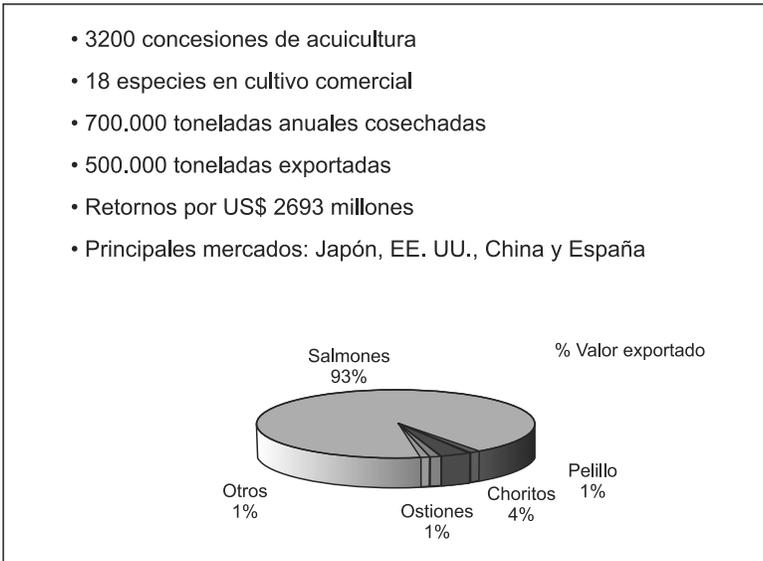
Para finalizar esta sección, cabe referirse al tipo de capital y recursos de que dispone la coalición. En primer lugar, destaca su evidente capital económico. Si bien en un principio el capital lo aportó el Estado, antes de la crisis la industria llegó a ser en Chile una de las actividades económicas de mayor expansión en la última década. La situación al año 2001 se ilustra en el gráfico 2.

Otra señal del innegable capital económico del que dispone la coalición es la actitud que adopta la banca privada tras la llegada del virus ISA, haciéndose cargo de auxiliar a las empresas que corrían riesgo de quebrar. Actualmente, muchas empresas siguen atadas a la banca por los “salvavidas” crediticios que se vio obligada a darles para no perder toda su inversión. Antes del virus, los bancos veían mucha seguridad en la industria, y por lo tanto le dieron muchas facilidades para obtener créditos. Cuando llegó el virus, se quedó sin capitales. La banca se vio obligada a invertir para que no quebrara, pero “no entendían muy bien lo que había

---

6. Comunicado público, 28 de marzo de 2008.

Gráfico 2  
DESARROLLO DE LA ACUICULTURA



Fuente: SubPesca, 2011.

pasado con esa industria tan fructífera” (representante de ONG). La hipoteca en este caso eran los peces, que estaban muertos. Hoy la banca es de cierta forma dueña de la industria, y por lo mismo la ley la amparó permitiendo que se puedan hipotecar las concesiones.

Menos evidente es quién aporta el capital político del que dispone la coalición. Cabría esperar que dado el poder económico de la coalición y que una parte del gobierno central es parte de ella, su posesión de poder político ocurra en forma más o menos automática, sea por acceso a redes de poder o por la capacidad de poner recursos económicos al servicio del logro de sus objetivos. Sin embargo, no es del todo claro que sea la fracción del gobierno la que aporta el capital político.

Existe entre los actores entrevistados poco consenso sobre este punto. Los más críticos de la coalición y de la industria salmonera en

general, opinan que la coalición efectivamente cuenta con mucho poder, enfatizando la estrecha relación que mantienen algunos empresarios con los parlamentarios de la zona, la que se materializaría principalmente en aportes para el financiamiento de campañas.

El vínculo de parlamentarios, especialmente de derecha, con la industria es evidente. Se nota la cercanía. Los salmoneros apoyaron sus campañas políticas y los parlamentarios sus temas en el Congreso. Por ejemplo, los parlamentarios no tenían críticas a las malas prácticas ambientales. El discurso que primaba entre ellos era el de la necesidad y beneficios del empleo, pero las relaciones eran obvias. (Exautoridad local)

Lo principal es que los políticos tienen intereses creados, hay diputados que defienden mucho la industria. El discurso es que la industria genera empleo y crecimiento. Pero en realidad, lo que pasa es que los salmoneros financian campañas políticas de algunos diputados. (Representante de los trabajadores)

No obstante, quienes conocen a la coalición desde dentro o forman parte de ella, son más bien críticos sobre este punto, llegando a señalar que la crisis del virus ISA deja en evidencia el escaso capital político del que disponía la coalición, pues todos los actores le dieron la espalda a la industria. Prueba de ello, señalan algunos entrevistados, es lo poco conocida que resulta la industria a ojos de las autoridades no involucradas en la coalición y de parlamentarios, sobre todo antes de la crisis. El poder de la industria salmonera radicaba básicamente en la capacidad de negociación específica de algunas empresas.

César Barros (presidente de Salmón Chile entre 2006 y 2011) habría desempeñado un rol clave en ese sentido, posicionando por primera vez a la industria —a través de Salmón Chile— como un actor político.

La industria del salmón no tiene poder político, no ha sabido establecer redes políticas. Ese fue el gran aporte de César Barros, que era un *lobista*. Lo hizo hacia adentro, pero permitió mejorar el reconocimiento de la industria ante las autoridades y el gobierno. Antes era una industria desconocida. (Exdirector de INTESAL)

En síntesis, estamos en presencia de una coalición conformada fundamentalmente por una alianza entre empresarios de la industria

del salmón y una fracción del Gobierno de Chile, para promover el desarrollo económico de la zona, con el consecuente impacto positivo en la generación de empleo. Se trata de una alianza tácita, que se vuelve explícita cuando la coalición se ve amenazada por una situación de crisis y debe recomponer sus alianzas internas (tras la pérdida del respaldo incondicional de parte de los trabajadores). Para el logro de sus objetivos, la coalición cuenta con un importante capital económico, y también con capital político, ambos movilizados en el escenario de crisis.

### **Temporalidad y capacidad de acción**

*La coalición del salmón opera en un horizonte temporal de mediano largo plazo y posee una notable capacidad de acción, que se despliega sobre todo tras la crisis del virus ISA, pero que no necesariamente se moviliza en pos del desarrollo territorial.*

La industria salmonera llegó al sur de Chile para quedarse. Lo que se inició como un conjunto de pequeños emprendimientos fue creciendo y consolidándose en el tiempo, tanto en volumen de negocios y tamaño de las empresas, como en la organización gremial de la actividad. Así es como en el año 1986 se crea Salmón Chile, con el propósito de “representar y aunar los esfuerzos del sector en diversos ámbitos, tales como el legal, técnico, de investigación, medioambiental y desarrollo de mercados”.<sup>7</sup> Más tarde se crea INTESAL, el Instituto Tecnológico del Salmón, a través del cual la propia industria manifiesta su compromiso financiero con el desarrollo de la actividad.

Algunos entrevistados señalan como prueba del sentido de permanencia de los empresarios, su actitud ante la crisis, pues pudiendo haberse retirado para dedicarse a otra actividad (o simplemente dejar el país en el caso de los capitales extranjeros), hicieron todo lo posible por evitar

---

7. Revisado en: <<http://www.salmonchile.cl/>> en octubre de 2011.

la quiebra y recuperar su producción. Incluso estuvieron dispuestos a incrementar las regulaciones sanitarias y ambientales.

Por su parte, la alianza entre los empresarios y el gobierno parece ser cada día más sólida y explícita, toda vez que se comprueba el potencial de generación de ingresos y puestos de trabajo vinculado al cultivo y procesamiento del salmón, se conocen los riesgos asociados y la forma de enfrentarlos, y se percibe un creciente compromiso del empresariado para con el medioambiente y la normativa laboral.

Esta industria puede dar muchos frutos al país, pero con un equilibrio social y ecológico que demanda un cambio de la cultura y un nuevo trato laboral de la industria del salmón a los trabajadores. (Senador Escalona, *La Nación*, 2 de septiembre de 2005).

La llegada del virus ISA deja en evidencia que el tipo de producción acuícola de cierta forma “obliga” a los actores a trabajar concertadamente. La industria salmonera se desarrolla en un sistema ambiental compartido, propenso a deteriorarse por la acción de todos, o solo de uno. El virus ISA fue prueba de ello; a pesar de que llegó primero a un centro de cultivo, se extendió rápidamente por la vía marina a los cultivos aledaños. Esto forzó a los actores de la industria a reclamar una mayor regulación al gobierno, llamado que tuvo gran eco y que refuerza la alianza entre el gobierno central y los salmoneros. El apoyo que recibió la industria salmonera luego del virus ISA parece ser el reflejo de que los objetivos de desarrollo económico planteados por la coalición son de largo plazo. A pesar de las diferencias que se produjeron entre los diferentes sectores respecto de cómo enfrentar la crisis, todos los esfuerzos apuntaron a preservar este polo de desarrollo económico.

La capacidad de acción de la coalición es también innegable. Antes del año 2008 se trata de una “acción no intencional”, pues la sola actividad industrial trae aparejados una serie de cambios en la dinámica económica y de relaciones sociales de Chiloé. Se crean puestos de trabajo, mejoran los caminos, se incrementa la actividad comercial, se instalan nuevos servicios, se crean nuevas empresas, etc. Esta situación cambia radicalmente con la crisis, cuando la coalición pone todos sus recursos abiertamente al servicio de una causa: evitar la quiebra de la industria y el despido masivo de sus trabajadores. Al analizar la capacidad de acción de las coaliciones, esta investigación se interesa particularmente en “las

coaliciones que inciden sobre las dinámicas territoriales, especialmente si, además de cambios institucionales, cuentan con capacidad para generar y difundir un discurso sobre el territorio que sea considerado y progresivamente adoptado por otros actores del territorio como legítimo”.

Los resultados de este estudio indican que la coalición genera una serie de cambios relevantes en el territorio, llegando a transformarlo casi por completo, incluso en su fisonomía. Pero indican también que estos cambios no son intencionales y, lo que es más relevante aún, que la coalición no manifiesta una preocupación expresa por el desarrollo de Chiloé. Dos señales evidentes en esta dirección son la no consideración de Chiloé como el espacio de referencia para el despliegue de la actividad, y la compleja relación de la coalición con los actores del territorio. Sin lugar a dudas, la coalición posee un discurso, pero este no es adoptado por la generalidad de actores territoriales como legítimo y se encuentra permanentemente en pugna con otro discurso opuesto.

La industria del salmón se despliega en las regiones de Los Lagos y Aysén. En lo que compete a Los Lagos, donde se sitúa Chiloé, es la capital regional —Puerto Montt— el lugar de residencia de gerentes y profesionales, donde funcionan las oficinas administrativas de las empresas, Salmón Chile y el Instituto del Salmón. Tal es el impacto y relación de la industria con Puerto Montt y sus alrededores, que cuando se consulta a los entrevistados por la contribución de la actividad salmonera al desarrollo, remiten directamente a “cómo le cambió la cara a Puerto Montt”<sup>8</sup>.

- 
8. La selección de este territorio obedece al positivo impacto generado por la industria salmonera en el crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida en Chiloé central. Aunque la industria salmonera se ha expandido a otras regiones, hasta antes de 2008 el 87% de la producción chilena se concentró en la región de Los Lagos (Montero 2004), generando un polo de crecimiento importante en ciudades como Puerto Montt, Castro y Ancud (Ramírez, Modrego y Tartakowsky 2009), especialmente entre los años 1992 y 2003. Esta tendencia no se observa en territorios como Aysén, y por ahora es difícil asociar el desempeño del territorio al desarrollo de la industria salmonera. Chiloé central sufre un proceso de modernización acelerado asociado a la actividad salmonicultora, en el que sus habitantes pasan de conformar una sociedad aislada en términos geográficos y tradicional en términos de su reproducción económica (agricultura de subsistencia y pesca artesanal, principalmente), a una sociedad obrero-asalariada que recibe a profesionales y trabajadores externos que representan un “puente” cultural con la sociedad moderna, pues junto con instalarse en el lugar, crean sus propias escuelas, clínicas y necesidades de consumo.

En Chiloé se sitúan las plantas de cultivo y el centro de procesamiento. Hemos escogido observar la dinámica de desarrollo de Chiloé central y consecuentemente, el despliegue de la coalición en ese territorio, porque:

Chiloé central [...] constituye el territorio en donde se consolidó la industria salmonera en la provincia, y donde han tenido lugar los cambios económicos y sociales más profundos y evidentes desde la llegada del salmón. Lo que se denomina Chiloé central está conformado por las comunas de Castro, Chonchi, Dalcahue, Curaco de Vélez, Puqueldón y Quinchao. La interconexión entre estas comunas es muy elevada y Castro es el centro funcional del conjunto de comunas del territorio. (Ramírez *et al.* 2009)

Pero la acción de la industria y los esfuerzos de la coalición por generar desarrollo no se detienen en este tipo de consideraciones. Para los empresarios es lo mismo si se pierde un puesto de trabajo en Chiloé y se crea otro equivalente en Puerto Montt, o incluso en Aysén. Cabe preguntarse, entonces, si a pesar de que la coalición del salmón actúa en un territorio específico, se la puede considerar una coalición territorial, o es más bien una coalición sectorial con impacto en el territorio, pregunta que queda fuera del alcance de esta investigación, pero abierta para nuevos estudios. Otro rasgo distintivo de esta alianza público-privada es la poca relación que mantienen los gobiernos locales con la industria. Según los entrevistados, el interés de los gobiernos locales en la industria se centraba básicamente en la generación de empleo, pero fuera de eso, tanto las autoridades locales como las regionales desconocían o al menos no consideraban relevante el impacto de la industria en el territorio.

Llama la atención cómo a ratos en las conversaciones con la clase política pareciera como si la industria no existiera. Hace unos años me invitaron a una mesa de trabajo presidida por el alcalde de Puerto Montt para enfrentar la crisis económica. Yo insistía ahí en que pusiéramos el tema del salmón y ellos decían “no vamos a girar en torno a los salmoneros”. Yo les digo: ¡pero si Puerto Montt y la región gira en torno al salmón! ¡Puerto Montt es lo que es, gracias al salmón! (Exdirector de INTESAL)

Las autoridades locales afirman que la relación con la industria es mínima y que las puertas no estuvieron abiertas al diálogo desde ninguno

de los dos sectores, pues las veces que quisieron vincularse con la industria, sus intentos se vieron frustrados, al tiempo que en sus planes de desarrollo ellos omiten a la industria salmonera.

La actividad fue independiente a los planes territoriales en los distintos niveles, pero el Estado podría haber hecho mucho más [...] se podría haber hecho una alianza entre salmonicultores y gobierno y municipalidad, para habernos desarrollado más rápido de lo que se hizo, con participación activa y permanente del sector privado. Eso no sucedió porque no se armaron esas alianzas. Cuando llegaban las salmoneras, tenían repoco contacto con el mundo municipal y cuando uno intentaba acercarse, no encontraba a los dueños, sino que a los empleados, nunca estuvieron los dueños, esos estaban todos instalados en el nivel central, en Santiago. Estas industrias no contribuían en el pago de patentes en la comuna, ellas todas tenían sus casas matrices en Santiago y allí hacían las cancelaciones de las patentes que correspondían y la ocupación estaba en zonas aisladas como las nuestras. (Autoridad local)

### **Contribución al desarrollo territorial: legitimidad e inserción territorial**

*Aunque la actividad salmonera tiene un fuerte impacto en el territorio, su grado de inserción territorial es bajo, lo que redundo en una legitimidad centrada exclusivamente en la capacidad de la industria de generar empleo.*

La evidencia de la que disponemos respecto de la legitimidad con que se instala la industria del salmón en Chiloé es contradictoria. Si bien los resultados de una encuesta de percepción de la comunidad encargada por Salmón Chile a la Universidad de Los Lagos en 2004 y 2007 son positivos,<sup>9</sup> no queda la misma impresión de las entrevistas realizadas a actores territoriales.

9. “Percepción de la industria salmonera en la región sur austral (X sur y XI regiones)”, Universidad de Los Lagos, 2004 y 2007.

Según la encuesta recién mencionada, el año 2004 el 43% de la población<sup>10</sup> se había empleado, o alguien de su familia lo había hecho, en alguna empresa relacionada con la producción de salmón. Para el mismo año, más del 90% de la población consideraba que la industria cumplía con el objetivo de dar empleo y el 60% sostenía que colaboraba con el desarrollo económico. El año 2007, los chilotes seguían destacando el aporte de la industria del salmón en dar trabajo (29,9%) y contribuir al desarrollo económico (23,4%). Los porcentajes son evidentemente menores que en el año 2004, posiblemente porque ya se entreveían algunas aristas, como el escaso cuidado por el medio ambiente, que en el año 2007 era reconocido como un tema preocupante por alrededor del 40% de los chilotes, mientras que el 2004 el porcentaje era de menos de la mitad, o la calidad de los sueldos, pues en 2004 el 70% de los encuestados consideraba que la industria pagaba buenos sueldos, cifra que en 2007 cayó a 12,2%.

Por su parte, el año 2007 el 52,6% de los encuestados declara sentir mucho aprecio por el sector salmonero, superando al forestal (32,3%), ganadero (30,6%) y la pesca artesanal (43,3%). Las comunas que sienten más aprecio por la industria del salmón son Aysén (68,8%), Chacabuco (65,3%), Dalcahue (68,6%) y Puerto Montt (57,3%), mientras que las que sienten menos son Quinchao (30,2%), Coyhaique (32,3%) y Quellón (44,7%). El 58,4% de los entrevistados sentía mucho aprecio por el sector en 2004, lo que no muestra una diferencia considerable entre ambas mediciones.

La aplicación de la segunda encuesta tiene lugar pocos días después de decretarse el primer brote del virus ISA, por lo que sus resultados no dan cuenta del cambio en la valoración de la industria que pueda haber experimentado la comunidad. La hipótesis que manejamos es que la lejana relación que la industria estableció con el territorio antes de la crisis, durante la fase de despliegue y consolidación de la actividad, atentó contra la legitimidad de la industria al momento de la crisis. Era una relación que se sostenía casi exclusivamente en la generación de empleo, por lo que una vez que este bajó, la industria perdió el apoyo de la comunidad.

---

10. El universo de la encuesta de 2004 incluyó a población urbana de las comunas de Puerto Montt, Castro, Dalcahue, Quinchao, Chonchi, Quellón, Coyhaique, Aysén y Cisnes. Por lo tanto, este 43% no corresponde exactamente a la población de Chiloé.

Con la llegada del virus, los salmoneros buscan acercarse a la comunidad y a los trabajadores. En opinión de algunos entrevistados, con la crisis termina esa actitud de autosuficiencia y se apela a la comunidad de Chiloé en la búsqueda de aliados que “los defiendan” (exfuncionario de SUBPESCA). Pero los salmoneros no encuentran el respaldo buscado.

Yo no percibo ningún apego territorial de la empresa. Tanto así que cuando vino la crisis del ISA, muchos pensamos ¡se lo merecen! Y ese sentimiento se acrecentó cuando nos convocaron a una mesa para que viéramos juntos cómo resolvíamos el problema. ¿Por qué teníamos que resolverlo juntos, si el problema era de ellos? Nos costó años empezar a conversar, recién lo estábamos haciendo, ellos no dejaban regularse y ahora que había un problema, sí nos necesitaban. (Representante de Seremi del Medioambiente)

Para comprender la relación que establece la industria con el territorio antes de la crisis, cabe retrotraerse al origen de la industria salmoneera en Chiloé. Los salmoneros se instalaron principalmente cerca de Castro (zona central de Chiloé), por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque las condiciones del lugar para cultivar salmones eran muy buenas y, en segundo, por motivos logísticos, pues era una zona que contaba con caminos, cerca de las ciudades más importantes (Castro y Ancud), y conectada con importantes ciudades en el continente.

Cuando se entregan las primeras concesiones, se trataba de pequeños empresarios. La mayoría partieron de cero, vivían cerca de la concesión y se hacían cargo de todas las fases de la producción, desde la siembra de las ovas hasta la comercialización de los salmones. Tal como ocurrió con Fundación Chile, que a pesar de operar bajo un fundamento de fomento productivo estatal, actuó prácticamente sola, estos pequeños empresarios se vincularon poco con las iniciativas gubernamentales o con los gobiernos locales.

En esto participó básicamente la empresa privada, no hubo mayor contacto en esa oportunidad entre el mundo privado y el aparato estatal, al menos con los estamentos municipales, gobiernos locales. No pasaba más allá de la entrevista de la empresa para señalar que se iba instalar en algún lugar y para tener conocimiento nosotros como municipalidad [...] mientras no construían en tierra, no tenían la obligación de pasar por la municipalidad. (Autoridad local)

Los nuevos habitantes del territorio fueron poco empáticos con las dinámicas tradicionales. Hasta mediados de los años ochenta, Chiloé se caracterizaba por ser un territorio dedicado a actividades agrícolas y a la pesca artesanal. En general, las familias cultivaban la tierra en sus propios predios. Si bien en la actualidad el salmón es la actividad económica más importante, por el número de empleos que genera, el componente agrícola sigue muy presente. Chiloé es un territorio rural que sigue unido a la agricultura tradicional; prueba de esto es que cuando el virus afloró, muchos volvieron al campo. Entre los actores del territorio entrevistados hay una lectura clara sobre la realidad que encontraron los salmoneros al llegar a Chiloé. Una sociedad agrícola que no basaba su subsistencia en el trabajo asalariado y a quien ellos introdujeron en esta práctica, sin entender a cabalidad la forma de vida de los chilotes.

Los salmoneros no tenían claro a qué territorio llegaban. Los chilotes eran muy arraigados a su tierra y la industria llegó a ofrecerles ingresos en efectivo, por lo que entraron a ella, pero tenían varias actividades, iban a trabajar para tener un sueldo en efectivo, pero seguían ligados a la tierra, a sus predios, a sus animales. Como a veces no llegaban a trabajar porque tenían temas en su campo, los salmoneros asumían que la gente de Chiloé era floja o irresponsable, por eso también decidieron traer a gente de afuera [...] la visión, la cultura de Chiloé era muy diferente, la gente no estaba acostumbrada a trabajar apatronadamente. En Chiloé, por ejemplo, no hubo fundos, la gente no estaba acostumbrada a trabajar asalariadamente. (Empresario turístico)

Con el crecimiento de la industria, muchos de los pequeños emprendedores decidieron vender a grandes capitales. La isla comenzó a poblarse de nuevos obreros asalariados, así como de profesionales que llegaron para trabajar en la industria salmonera. Este nuevo núcleo de personas fue integrándose al territorio de una manera particular, instalando escuelas privadas para sus hijos, construyendo caminos y barrios residenciales.

Al principio, cuando vivían en Chiloé, igual se les criticó por haber instalado ahí un enclave salmonero. Tenían sus propios colegios, clínicas. Querían buena salud y educación para sus hijos. También fue muy fuerte el choque con la cultura agrícola hegemónica que les arrebató poder. Hasta hoy los detestan, se nota incluso en reuniones sociales. (Consultor independiente)

Empresarios, gerentes, trabajadores calificados de la industria y sus familias se vinculan con el territorio de manera instrumental, lo que se traduce en una base de legitimidad muy débil para el sustento de la coalición. Si la globalización y los imperativos económicos han sido el móvil del desarrollo de la industria acuícola —básicamente porque ha emergido como una solución a la explotación y sobreexplotación de los recursos marinos—, es de esperar que las comunidades y actores locales sean excluidos y marginados de la toma de decisiones y debates al respecto, tal como ocurre con cualquier otro proceso avalado en el contexto de la globalización (Floysand, Haarstad y Barton 2010). Los mismos autores plantean que la gobernanza e institucionalidad no han “ido al ritmo” del desarrollo de la acuicultura, con los consecuentes malos resultados en términos sociales y ecológicos, al tiempo que el discurso hegemónico ha favorecido el apoyo a la inversión extranjera y la expansión de la producción.

La escasa legitimidad de la industria se revela también en la existencia de una coalición alternativa, que si bien no tiene la capacidad de acción de la coalición salmonera, sí cuenta con un discurso que la dota de capital simbólico y aceptación en el territorio. La coalición alternativa está conformada por actores locales vinculados a actividades económicas más tradicionales, como la agricultura, la pesca artesanal y más recientemente el turismo. También se adhieren a ella ONG externas al territorio, pero que se instalan en él para trabajar principalmente en dos sentidos: la protección del medioambiente, sobre todo del sistema marino que ya daba señales de sobreexplotación y degradación antes del virus ISA, y el apoyo a la formación y asesoría a sindicatos de trabajadores de la industria. Asimismo participan algunas ONG o fundaciones ligadas al trabajo de conservación del patrimonio cultural de Chiloé.

La formación de la coalición alternativa es posterior a la coalición salmonera. Adquiere notoriedad durante y después de la crisis del virus ISA, pues su discurso se fortalece con la crítica a las consecuencias negativas de la industria, tanto en lo social y cultural como en lo medioambiental. Sin embargo, el realce que alcanza el discurso de esta coalición alternativa en el territorio no logra limitar la capacidad de acción de la coalición salmonera.

## Conclusiones: los “pendientes” del modelo de crecimiento

El crecimiento económico que experimenta la provincia de Chiloé a partir del desarrollo de la industria del salmón es considerable y todos los actores entrevistados lo valoran como un hecho cierto. Además de la ya aludida fuente de empleo, entre los impactos positivos identificados por los entrevistados destaca la fuerte inversión que llegó a la isla, principalmente en infraestructura vial y conectividad, pero también en el sector servicios, especialmente en lo relativo a la alimentación y vivienda. No solo mejoran las condiciones de conectividad física, sino que también se evidencia la llegada en forma masiva de las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías como un eje importante para el desarrollo de Chiloé.

No obstante lo señalado, el juicio respecto de la contribución de la industria al desarrollo de la isla es ambivalente. Dos son los factores de duda. El primero y más “objetivo” es el costo medioambiental que conlleva este proceso de crecimiento; el segundo, más vinculado con la particular valoración de un determinado modelo de desarrollo por sobre otros, guarda relación con el fuerte impacto sociocultural que tiene la industria en el territorio. El cierre de varias plantas de cultivo que tiene lugar a partir del año 2008 ha dejado una huella de desechos importante en la isla. Pero el impacto medioambiental proviene de antes.

Era una industria muy agresiva y poco preocupada del entorno, muy basada en la producción, trajeron bastante desarrollo tecnológico, pero poca preocupación por el entorno. (Empresario turístico)

Los entrevistados coinciden en señalar que el virus ISA se desencadenó por una serie de malas prácticas medioambientales que posibilitaron un espacio idóneo para la enfermedad. Bajo las jaulas se acumularon desechos provenientes de las fecas de los salmones y los *pellets* que estos no se comían. A la contaminación de los mares se sumó el estrés en que vivían los animales, producto de la alta densidad de peces en los centros de cultivo.

El ISA llegó porque sobrecargaron el ecosistema. Nunca se dieron cuenta de que era una industria que dependía del medio ambiente, que necesitaban mares saludables. El ecosistema estaba tan débil que no pudo con el virus.

Y esto no se controló en gran medida por el sobrecontrol de Salmón Chile.  
(Representante de ONG)

Las críticas al manejo ambiental de la industria no solo se dan respecto de los centros de cultivo. Se denuncia también el traslado de salmones para la exportación en camiones abiertos, que van derramando desechos en el camino y generando malos olores, el deterioro del paisaje, los ruidos molestos, etc. Conscientes de esta situación, tras la debacle generada por el virus ISA se ha incrementado la regulación de las malas prácticas medioambientales. Sin embargo, el tema es que más allá de las normas, las autoridades no tienen capacidad de fiscalización suficiente y existen dudas, incluso entre los representantes del propio mundo salmonero, respecto del renovado compromiso de la industria con el medioambiente. En este punto es donde existen mayores discrepancias en la coalición, entre el gobierno y los empresarios. Mientras tanto, el cuidado del patrimonio medioambiental chilote parece seguir a merced de la voluntad de la industria.

Además, hacen como que te ponen en una trampa: elige entre medioambiente y desarrollo. Es posible tener una matriz integradora. Se pueden lograr las dos cosas. (Consultor independiente)

Esta última cita nos lleva a las disputas sobre el modelo de desarrollo. Hemos visto que la industria salmonera generó una cantidad de puestos de trabajos tan grande, que incluso la mano de obra local no fue capaz de cubrirla. Muchos actores locales críticos de la coalición del salmón desapruban esta nueva fuente laboral en la sociedad chilota, por sus consecuencias negativas sobre la calidad de vida y pautas de convivencia tradicionales.

Chiloé fue una experiencia de revolución industrial bien rara, porque acá eran todos campesinos o en el mundo de los servicios, pero no había una clase asalariada, la que provino principalmente del campo, y eso produjo una fragmentación del mundo rural bien fuerte también. (Representante de ONG local)

No existía en Chiloé una cultura de trabajo asalariado. El choque cultural se hace evidente cada vez que los nuevos empleados se enfrentan

a una situación familiar, como un funeral, un matrimonio o un periodo de cosecha, ante la cual optan por no presentarse a su puesto de trabajo por un número indefinido de días, para luego regresar sin dar explicaciones, ni entender qué hay de malo en esa falta. En los orígenes de la industria este choque no fue tan fuerte, porque las fábricas eran aún de tamaño mediano y concentraban todos los procesos en el mismo centro de cultivo, ofreciendo un trato más o menos personalizado a sus trabajadores. El gran cambio llegó con la instalación de las plantas de procesamiento, que funcionan por turnos, 24 horas al día. Los trabajadores dejan de ser tratados por su nombre y pasan a ser un número en un turno. A lo anterior hay que agregar los ya clásicos problemas sociales aparejados a los procesos de industrialización y crecimiento acelerados.

En Chiloé ocurrió un fenómeno raro esta época, con la conformación de una masa asalariada, eso trajo consecuencias sociales, como el alcoholismo, los embarazos juveniles. No es que sea un efecto directo de los salmones, sino que pasa con cualquier empresa que se instale. (Representante de ONG)

Si bien los efectos sociales de la industria se hicieron presentes desde que comenzaron las faenas masivas, el mayor golpe se produjo tras la crisis. El gran impacto que identifican los actores locales es que muchos de los trabajadores de la isla perdieron el contacto con el campo a tal nivel, que solo cuando llegó la crisis se reconocieron como “pobres urbanos”, una condición extraña para ellos, considerando que cuando vivían en el campo la autopercepción no era la de “pobres rurales”, a pesar de los bajos ingresos en efectivo. Llevado este argumento al extremo, hay quienes cuestionan que las estadísticas tradicionales sirvan para dar cuenta del proceso de desarrollo de Chiloé. Al medir la pobreza por ingresos, se subvaloran los recursos de los que dispone la población rural de Chiloé, que además de su propia producción, genera intercambios de productos con otros pobladores (trueque). En consecuencia, habría que leer los cambios en la pobreza en sentido inverso: la población local contaba con recursos suficientes para asegurarse una vida digna antes de la llegada del salmón, situación que se revierte tras la crisis, cuando se pierde una gran cantidad de puestos de trabajo y las personas, sobre todo las más jóvenes, pierden la capacidad de reintegrarse a la economía tradicional, pasando a ser por primera vez pobres de ingresos.

La gran huella negativa que habría dejado la “industrialización” en la zona es la pérdida de identidad, proceso no privativo de Chiloé, pero que afecta particularmente a este territorio por tratarse de una zona rica en tradiciones y con una muy arraigada identidad local. Este quiebre se observa también en las relaciones sociales. Son varias las referencias de entrevistados a una estructura social bastante igualitaria, donde a pesar de las diferencias de clase, existía una relación horizontal entre familias que se conocían y que compartían el mismo territorio desde tiempos inmemoriales. Había incluso una buena capacidad de acogida y adaptación de los nuevos habitantes, sobre todo profesionales, que llegaban atraídos por la belleza natural de la zona y la calidad de vida. Esta situación también cambia con la llegada del salmón, pues los trabajadores de la industria no se integran a la sociedad local, establecen escasas relaciones con la población chilota. Cuando lo hacen, son relaciones de subordinación. Cabe preguntarse, entonces, si la coalición del salmón pudo haber hecho las cosas de otro modo, de forma tal de propender a un desarrollo más inclusivo. Dicho en otras palabras, ¿en qué medida impactan las dinámicas de relación que se establecen entre los actores en la dinámica de desarrollo de Chiloé?

Para responder a esta pregunta, es preciso señalar que en Chiloé existen dos modelos de desarrollo (sin mencionar un tercero, de oposición a toda forma de progreso). Está por un lado el modelo que predomina en los hechos, que es el que ha instalado la industria del salmón, pero que no es explícitamente compartido por ningún actor del territorio, ni siquiera por sus autoridades, ni por las autoridades públicas del territorio mayor conformado por el área de influencia del salmón. Como contrapartida, las autoridades provinciales y locales trabajan en la promoción de alternativas de desarrollo endógeno, centradas en la puesta en valor de los recursos naturales y el patrimonio cultural. Las siguientes son las prioridades establecidas por los principales instrumentos de planificación del desarrollo durante el periodo en estudio (SUBDERE 2009):

1. Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) de la Región de Los Lagos. Establece para la provincia de Chiloé la consolidación de la oferta turística de tipo cultural y patrimonial al año 2020, fortalecida con una conectividad intermodal tanto dentro como fuera del territorio. Los lineamientos están referidos al fortalecimiento de las competencias laborales orientadas a la superación de brechas para la prestación de servicios turísticos

patrimoniales de Chiloé; la implementación de una cartera de proyectos de inversión en infraestructura que permita articular la oferta de productos y servicios turísticos de Chiloé; la construcción de un sistema de conectividad virtual; el fortalecimiento de una cultura que valore y promueva el cuidado y desarrollo del patrimonio y los ecosistemas; el encadenamiento de la agricultura familiar campesina con las unidades productivas vinculadas al turismo; la recuperación de la genética autóctona (caballo chilote, cordero chilote, entre otros); la implementación de estrategias de difusión y comercialización turísticas, y finalmente el fomento al uso de energías renovables.

2. Pacto Regional para la Competitividad de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP). Establece lineamientos estratégicos transversales para la región: mejoramiento de la calidad del capital humano; promoción de estrategias de innovación para la competitividad; promoción de estrategias para asegurar la sustentabilidad del desarrollo productivo, e impulso a sectores emergentes. La provincia de Chiloé está identificada en cuatro de los cinco sectores económicos con mayor relevancia: pesquería, acuicultura, agropecuario y turismo.
3. Plan Chiloé. Corresponde a un plan integral que contempla la aplicación de políticas públicas en una amplia variedad de áreas. Dicha labor está articulada en los ámbitos nacional, regional, provincial y local y definió ocho áreas de intervención: obras públicas (infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria), desarrollo territorial, agua potable, salud, vivienda, telecomunicaciones, electrificación rural y educación.
4. Programa Chiloé Emprende. Corresponde a la articulación público-privada de la institucionalidad de fomento productivo en el ámbito provincial, que concibe a Chiloé como un territorio integrado y diverso, que desarrolla competitividad sobre la base de poner en valor sus recursos naturales y su patrimonio cultural para generar sus negocios sustentables. Está orientado al sector microempresa y pequeña empresa y las oportunidades de negocios que ha identificado son aquellas encaminadas al turismo de intereses especiales, alimentos con identidad territorial e innovación en tecnología y emprendimientos.

Llama la atención la casi total prescindencia de referencias a la actividad acuícola, y en particular a la salmonicultura, como si las externalidades negativas del crecimiento vinculado al salmón pudieran resolverse a través de actividades alternativas y no vinculadas. Aunque carecemos de pruebas conclusivas, cabe hacer dos reflexiones al respecto. Una sobre el rol de la coalición en la dinámica territorial y otra sobre la articulación entre la coalición y otros actores del territorio. Cuando preguntamos a los entrevistados por la contribución de la industria al desarrollo de Chiloé, un grupo importante señala que no es la empresa privada, sino el Estado, el llamado a velar por el desarrollo de los territorios. Se cuestiona la pasividad del Estado y su falta de capacidad para aprovechar esta oportunidad y controlar las externalidades que generó la industria en materia medioambiental, social y cultural.

El crecimiento de la industria impactó positivamente en algunas comunas, pero en otras tuvo efectos adversos. El control de ese crecimiento inequitativo debió correr también por cuenta del Estado. En palabras de unos entrevistados:

Por ejemplo, si se compara el desarrollo que hubo en Castro, es completamente distinto de lo que pasó en Quellón. En este último hubo ausencia del ejercicio de planificación de una industria que superó con creces la capacidad del municipio y terminó con Quellón transformado en un centro de pobreza. La plataforma de servicios de Aysén descansó en Quellón, lo cual hizo que este creciera en forma inorgánica. La industria creció, pero eso no significó desarrollo, porque creo que el desarrollo significa un ejercicio de planificación que es responsabilidad del Estado. La industria superó al Estado. El crecimiento no fue capaz de transformarse en desarrollo [...] Los chilenos a la industria del salmón, le arrendamos un poco de agua para que le agregue valor. El valor privado es generar empleo, generar recursos y ¿cuál es el valor del Estado? La deuda está en el Estado. (Fundación Chile)

La industria creció a tal nivel en tan pocos años que las instituciones no pudieron seguir el ritmo. Bastó un catalizador para la economía que no fue al mismo tiempo del crecimiento institucional. No hubo disposiciones que regularan la parte sanitaria y contaminación. El Servicio Nacional de Pesca se mantuvo básicamente con la misma gente y no tenía capacidad para fiscalizar esa gran cantidad de centros que se fueron creando. Se sobrepasó la capacidad de carga. (Funcionario de SubPesca)

Si entendemos que el Estado central y los empresarios del salmón forman parte de una misma coalición, que comparten intereses comunes de desarrollo y actúan en defensa de ellos, entonces la escasa consideración por los “efectos no deseados del desarrollo” sí es atribuible a la coalición. Pero la parte del gobierno vinculada con la coalición es solamente el nivel central y no las autoridades subnacionales, que son quienes legítimamente han destacado los problemas de exclusión social vinculados a la industria del salmón. Pero este tema solo aparece en la agenda de las autoridades regionales y locales tras la crisis económica, cuando se hacen evidentes las dificultades. Hasta ese entonces, la coalición salmonera y los actores locales conviven en el territorio casi como dos desconocidos, con el consecuente impacto de esta falta de articulación sobre el tipo de crecimiento que genera la industria.

## Bibliografía

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE

s/f Historia de la ley 19079: modificaciones a la ley 18892 de pesca y acuicultura.

FLOYSAD, Arnt, Havard HAARSTAD y Jonathan BARTON

2010 “Global Economic Imperatives, Crisis Generation and Local Spaces of Engagement in the Chilean Aquaculture Industry”. En *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, vol. 64, pp. 199-210.

MACÉ, Julie Claire, Teresa BORNSCHLEGL y Susan PAULSON

2010 *Dinámicas de sistemas de género en Chiloé central, o la cuadratura de los ciclos*. Documento de Trabajo 63, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

MONTERO, Cecilia

2004 *Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile*. Red de Reestructuración y Competitividad División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile: CEPAL.

MODREGO, Félix *et al.*

- 2011 *La heterogeneidad territorial del desarrollo en la década de oro de la economía chilena.* Documento de Trabajo, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

## NACIONES UNIDAS

- 2006 *A Case Study of the Salmon Industry in Chile.* Nueva York y Ginebra: ONU.

RAMÍREZ, Eduardo *et al.*

- 2009a *Dinámicas territoriales en Chiloé central: la fuerza de las coaliciones extra territoriales.* Documento de Trabajo 54, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.
- 2009b *Caracterización de los actores de Chiloé central.* Documento de Trabajo 55, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.
- 2010 *Dinámicas territoriales de Chiloé. Del crecimiento económico al desarrollo sostenible.* Documento de Trabajo 86, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

## RAMÍREZ, Eduardo, Félix MODREGO y Andrea TARTAKOWYSKI

- 2009 *La heterogeneidad espacial del desarrollo económico en Chile: radiografía a los cambios en bienestar durante la década de los 90 por estimaciones en áreas pequeñas.* Documento de Trabajo 9, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

## SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE)

- 2009 *Propuesta de lineamientos para la reestructuración productiva y económica de Chiloé.* SUBDERE.

## SUBSECRETARÍA DE PESCA – GOBIERNO DE CHILE

- 2011 *Acuicultura en Chile.* Misión Técnica de España en Chile.

## UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS Y SALMÓN CHILE

- 2004 *Estudio de percepción de la industria salmonera en la región Sur Austral (X Sur y XI Regiones).*

- 2007 *Estudio de percepción de la industria salmonera: tendencias y perspectivas.*

VENEGAS, Carlos

- 2009 *Territorios agroecológicos con identidad cultural: la experiencia de Chiloé.* Documento del proyecto Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural. Santiago de Chile: RIMISP.
- 2011 *Chiloé patrimonial, referente de desarrollo territorial con identidad cultural.* Documento del proyecto Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural. Santiago de Chile: RIMISP.

## Éxito y límites de una “coalición de poderosos” (Ostúa-Güija, Guatemala)

---

Raúl H. Asensio

---

Este capítulo analiza las coaliciones territoriales que influyen en las dinámicas sociales y económicas del suroriente de Guatemala. El ámbito de estudio son cuatro municipios de la cuenca inferior del río Ostúa: Asunción Mita, Santa Catarina Mita, El Progreso y Monjas. Administrativamente, este territorio corresponde a los departamentos de Jutiapa y Jalapa, aunque la cercanía del lago de Güija se traduce en una identidad particular y diferenciada (Molinas, Cajas y Marroquín 2010, sobre el lago como fuente de identidad, y Romero, Peláez y Frausto 2011, con una discusión sobre el territorio). En el periodo comprendido entre 2000 y 2006, estos municipios experimentan una evolución positiva en ingresos por familia, incidencia de pobreza y distribución de los ingresos, medida según el índice de Gini. Este éxito es excepcional en el contexto guatemalteco (Romero y Zapil 2009). De acuerdo con Romero, Peláez y Frausto (2011), los factores clave para explicarlo habrían sido el auge de la agricultura comercial y el espectacular incremento de las remesas procedentes de los Estados Unidos.

Partiendo de estos estudios previos, este capítulo se pregunta por el papel que juegan en este proceso las coaliciones territoriales. En concreto, nos detendremos en tres aspectos: los orígenes de la coalición que marca las dinámicas territoriales de Ostúa-Güija, sus características actuales y los elementos que determinan su éxito en el territorio. También se analiza, en un apartado final, la existencia de coaliciones alternativas que apuestan por proyectos diferentes de territorio.

La coalición dominante en Ostúa-Güija puede caracterizarse como una “coalición de poderosos”. Se trata de una alianza entre medianos propietarios rurales (en un territorio en el que no existen grandes propietarios), proveedores de servicios e insumos para la producción, y comercializadores de productos agrícolas. Esta coalición no apunta a un proyecto político concreto, sino a establecer y mantener los acuerdos institucionales clave que les permiten realizar sus actividades económicas: escasa incidencia estatal en el ámbito rural, mercado fluido de tierras y mano de obra, y poca regulación de la comercialización.

Desde el punto de vista de los estudios de dinámicas territoriales, se trata de un caso interesante porque permite analizar la conformación de las relaciones de poder en un territorio que reúne dos características: posee un dinamismo económico notable y existe poca intervención externa. Esta es una combinación bastante inusual en los territorios rurales latinoamericanos. En la línea de lo señalado en el primer capítulo de este libro, el caso de Ostúa-Güija muestra que las coaliciones territoriales pueden ser clave para negociar la manera en que los cambios en los contextos nacionales e internacionales afectan a los territorios. Sin embargo, a diferencia de lo señalado en otras ocasiones, en Ostúa-Güija el predominio de los actores locales en la coalición no se traduce en un incremento de la capacidad de agencia de los sectores menos favorecidos. Lo que encontramos es una “coalición de poderosos”, que lidera el crecimiento territorial y genera un aumento del bienestar, pero sin que se abra el juego político. Los pequeños propietarios rurales siguen teniendo poco peso en la toma de decisiones en el ámbito local.

Otro tema interesante de la coalición territorial dominante en Ostúa-Güija es que en su interior coexisten relaciones de cooperación y de competencia. Como veremos en las siguientes páginas, no se trata de una coalición homogénea. Sus integrantes realizan acciones coordinadas en la medida en que ellas coinciden con sus intereses particulares. Pero no existe una argamasa ideológica, ni tampoco un proyecto compartido de manera explícita. Esta ausencia de metanarrativa de la coalición es una diferencia importante respecto de otras coaliciones estudiadas en este libro. Desde el punto de vista teórico, abre el debate hacia formas no explícitas de acción colectiva, un tema que hasta el momento apenas ha sido tratado en el marco de nuestros estudios sobre coaliciones.

El relato parte de los cambios ocurridos en el mundo rural guatemalteco a finales de los años noventa, relacionados con la política de liberalización del presidente Álvaro Arzú. Esta iniciativa habría propiciado una transformación radical en los acuerdos institucionales clave para las dinámicas económicas del territorio. El resultado es un nuevo equilibrio de poder, que es valorado de manera antagónica por los involucrados. Desde entonces, en el territorio conviven dos relatos muy diferentes sobre la historia reciente de Ostúa-Güija. El primero enfatiza los aspectos positivos de los cambios, el crecimiento económico y la mejora en el nivel de vida de una parte importante de la población. El segundo relato se centra en la pérdida del *ethos* que hacía del oriente un espacio singular en el contexto guatemalteco. La desregulación del campo habría propiciado una mayor vulnerabilidad de los pobladores frente a choques externos, un incremento de la delincuencia y una creciente degradación ambiental. También habría supuesto una pérdida de identidad. Estos dos relatos interactúan entre sí para generar una imagen ambigua de Ostúa-Güija.

### **Un territorio “afortunado” y muy dinámico**

Los departamentos de Jutiapa y Jalapa son una parte de Guatemala poco estudiada. Se trata de una zona que no despierta tanto interés como los departamentos con mayoría de población indígena del norte y centro del país. La raíz de este olvido hay que buscarla en la propia evolución de las ciencias sociales guatemaltecas, que desde los años cuarenta sitúan el “problema del indio” como el eje principal de reflexión (Taracena 2002, Adams 2011). Esta misma línea siguen los estudiosos extranjeros que llegan a Guatemala, atraídos sobre todo por el exotismo de lo diferente, y poco interesados en el estudio de los avatares de la población mestiza mayoritaria en el suroriente del país. El resultado es que existen muy pocos estudios monográficos sobre la región, tanto sobre la época colonial como sobre la contemporánea.

Las particularidades del suroriente se originan en la época colonial. La zona, incluida en la jurisdicción de Chiquimula, queda rápidamente despoblada tras la llegada de los españoles (Terga 1900). La ausencia de población indígena favorece un esquema de control territorial basado en haciendas, con pocos pueblos de indios. Esta particularidad se mantiene en los siglos posteriores. En el siglo XVIII, toda la región conoce un

periodo de auge vinculado con el comercio del añil. Jutiapa y Jalapa se insertan en el circuito comercial del añil como zonas abastecedoras de ganado vacuno para los trabajadores de las haciendas añileras y para la población urbana de Guatemala (Fernández 2003, Sarazúa 2007). Este periodo es clave para la formación del *ethos* ganadero que hasta la actualidad marca la personalidad de la cultura del suroriente de Guatemala. El crecimiento económico dura hasta la independencia, cuando se inicia una larga etapa de inestabilidad. Entre 1830 y 1860 varias insurrecciones campesinas asolan todo el sur del país. Estas revueltas son probablemente el evento mejor estudiado de la historia del territorio (Ingersoll 1972, Fry 1988a y 1988b, Jefferson 2000). Las grandes propiedades se diluyen, pero sin que esto suponga un retorno a formas de organización indígenas, equiparable al experimentado en otras zonas del país. El cultivo del sorgo desplaza a la ganadería como actividad principal del territorio, y el suroriente se convierte en uno de los principales graneros del país. En paralelo, las guerras fronterizas con El Salvador impulsan un proceso de repoblación que refuerza el carácter mestizo de la región. Soldados licenciados del ejército guatemalteco se asientan en la zona a cambio de parcelas y propiedades rurales. En otros casos son los propios habitantes del territorio quienes deciden alistarse, recibiendo a cambio un mayor reconocimiento y acceso a nuevas fuentes de recursos. Pueblos de origen colonial, como Santa Catarina Mita, conviven con localidades como Monjas, que tiene su origen en antiguas haciendas desmembradas tras la independencia.

En la actualidad, Ostúa-Güija es un territorio con una población predominantemente urbana, pero que mantiene su vocación rural y agropecuaria. Son estas actividades las que ocupan a la mayor parte de la población y las que determinan la evolución de las dinámicas territoriales. El reparto de la tierra es menos desigual que en otras zonas del país (Romero, Peláez y Frausto 2011), y en rasgos generales se puede hablar de cuatro grupos sociales importantes dentro del territorio: (i) medianos propietarios, con recursos para arrendar tierras y buenos vínculos con las élites nacionales; (ii) pequeños propietarios rurales que combinan la producción de autoconsumo con la producción comercial y el trabajo asalariado rural; (iii) pobladores rurales sin tierra, que alternan los trabajos urbanos mal remunerados, el autoempleo y los trabajos asalariados rurales; y (iv) población flotante agrícola, que pasa una parte importante

del año fuera del territorio, ya sea en los Estados Unidos o más frecuentemente empleada en zonas ganaderas del Petén o en los cultivos frutícolas de exportación de la zona costera del Pacífico.

El otro rasgo destacado es que se trata de un territorio mayoritariamente mestizo. Esta es una diferencia importante respecto de otras zonas rurales del centro y norte del país. Existen algunas excepciones, como las comunidades de San Carlos Alzate y Santa María Xalapán, en la cabecera del río Ostúa, pobladas por indígenas pokomanes (Dary 2010). Pero son zonas aisladas, poco involucradas en las dinámicas sociales y económicas del territorio. Esta particularidad étnica es clave porque influye en la mirada de las élites nacionales, ya que no existe el quiebre cultural que distancia a estos grupos de los habitantes indígenas de otras regiones (Casás 2007). Jutiapa y Jalapa son percibidas como zonas poco problemáticas, en las que es posible realizar buenos negocios en un ambiente de relativa paz social.

En parte como consecuencia de esto, Jutiapa y Jalapa son territorios relativamente bien atendidos por el gobierno central. Su infraestructura es buena y con frecuencia se desarrollan proyectos impulsados por el gobierno central para mejorar las condiciones de la producción agropecuaria. Es posible llegar a la capital en menos de dos horas y el transporte público es fluido y asequible. El territorio está atravesado por la ruta principal de comunicación entre Ciudad de Guatemala y San Salvador. La capital salvadoreña está a apenas tres horas de distancia, por lo que se puede ir y regresar en el mismo día. Esta cercanía permite que los productores puedan ofrecer sus productos en diferentes mercados, dependiendo de la rentabilidad de cada momento. A todo esto se une el hecho de que el clima es favorable para la producción agrícola, sin temperaturas extremas ni riesgo de sequías.

Esta historia particular se traduce en una identidad muy marcada. Existe un relato popular muy consolidado sobre los habitantes del oriente, compartido tanto dentro como fuera del territorio. Los habitantes Jutiapa y Jalapa se caracterizarían por ser independientes y emprendedores, con mucha habilidad para los negocios y gran flexibilidad para adaptarse a los cambios de coyuntura. Serían, ante todo, individualistas, capaces de salir adelante por sí solos en cualquier circunstancia. Los jutiapanecos tendrían en su haber la conquista de la capital, en especial los habitantes de El Progreso, de quienes se dice que "fueron los que hicieron la calle

21”, parada habitual de los comerciantes mayoristas de granos básicos de la capital guatemalteca. También habrían sido decisivos en el auge ganadero del Petén y en las primeras oleadas migratorias a los Estados Unidos (IDIES 2009c, 2010a, por ejemplo).

### **Los cambios de finales de los años noventa y los orígenes de la coalición**

¿Hasta qué punto esta imagen de éxito que proyecta Ostúa-Güija es cierta? La historia reciente del territorio está marcada por un quiebre producido entre los años sesenta y noventa del siglo pasado. Hasta entonces, Jalapa y Jutiapa eran los principales centros de producción de granos básicos para el mercado interno guatemalteco. La introducción del sorgo a mediados del siglo XIX había consolidado esta posición de predominio, basada en la cercanía con la capital y en una estructura de propiedad diversificada. En municipios como Asunción Mita y Monjas existía además una fuerte dinámica ganadera, de tradición colonial, que daba a la zona un *ethos* cultural particular. Estas actividades se complementaban con industrias localmente importantes, como la elaboración de calzado en Santa Catarina Mita. En el momento de mayor auge, se calcula que había en esta localidad casi 500 pequeños talleres dedicados a esta actividad, que abastecían a todo el oriente guatemalteco y a las zonas limítrofes de El Salvador y Honduras (IDIES 2009b).

Los cambios de los últimos años apuntan en dos direcciones: por un lado, las actividades complementarias, ganadería y pequeña industria, desaparecen o pasan a tener un lugar muy secundario en la economía de las familias; por otro, los granos básicos dejan de ser el principal producto agrícola del territorio, sustituido por hortalizas, como el tomate, y por otros productos de alto rendimiento. Esta especialización está acompañada de un auge de las remesas, producto de la emigración a los Estados Unidos. En algunos municipios, como Monjas, se calcula que en la actualidad casi un tercio de la población vive en ese país (IDIES 2009a). Estas remesas dinamizan la economía local y se convierten en una parte sustancial de las estrategias de vida de los habitantes del territorio. También condicionan las dinámicas e incluso la pugna política que se desarrolla en ese ámbito.

La transición hacia este nuevo modelo basado en las remesas y la agricultura comercial se inicia en los años sesenta. El primer momento clave es la desecación de la laguna de Retana. Se trata de una extensión de 250 hectáreas situada en El Progreso y desecada entre 1957 y 1960, como parte de un ciclo desarrollista que apuesta por grandes obras públicas dirigidas a aumentar el rendimiento agrícola (López 2005, Morales 2007). Tras la obra, la zona se convierte en una de las más fértiles del territorio. La humedad permite el cultivo de productos como el tomate, que requieren un aporte de agua continuo. Los trabajos agrícolas atraen durante todo el año a centenares de jornaleros de las zonas aledañas de El Progreso y Santa Catarina Mita. En total, se calcula que el cultivo de la laguna requiere de unos nueve mil jornales anuales (IDIES 2010a).

Este éxito inicial de la agricultura comercial coincide con el declive de la ganadería debido al auge de la producción procedente del Petén. Esta zona dispone de grandes extensiones de tierras que permiten costos de producción mucho menores. En contraste, en el oriente predominan las pequeñas cabañas familiares, poco competitivas.

Estas tendencias se aceleran con los acuerdos de libre comercio de los años noventa. El punto de quiebre tiene lugar durante el gobierno de Álvaro Arzú, entre 1996 y 2000, cuando se producen una serie de cambios institucionales que transforman radicalmente el panorama rural en todo el país. Arzú desmantela el modelo agrícola imperante desde la época de la revolución, caracterizado por un papel muy fuerte del Estado. Las instituciones clave hasta ese momento eran el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, que proveía a los productores de insumos a precios bajos; la Dirección General de Servicios Agrícolas, enfocada en la organización social y promoción agropecuaria; el Departamento de Capacitación Agrícola, encargado de la extensión agraria; el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, que proporcionaba créditos blandos a los pequeños y medianos productores a tasas preferenciales; y el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), que asumía una parte de la producción a precios de garantía, con una red de silos regionales y centros de acopio, sobre todo en el Petén, el oriente y el sur del país. Con el gobierno de Arzú, el Estado deja de tutelar la actividad agrícola, que pasa a manos de actores privados. Estas instituciones desaparecen o cambian sus funciones de manera radical.

Las reformas de Arzú suponen el dismantelamiento de un modelo híperproteccionista en un periodo de tiempo muy corto. En Jutiapa y Jalapa el impacto es muy profundo, ya que no existen instituciones comunales que amortigüen el paso de un régimen proteccionista a un modelo ultraliberal. Los pequeños y medianos productores rurales se ven obligados a cambiar sus estrategias de vida (IDIES 2010a, 2009b, 2009c, Florian y Emanuelson 2011, con testimonios al respecto). Al mismo tiempo, surgen nuevos actores que cobran gran protagonismo en sustitución de las antiguas instituciones estatales. Es el caso de los proveedores privados de insumos y servicios de capacitación agropecuaria. Estos especialistas se asientan en las cabeceras municipales y muchas veces son ellos mismos medianos productores. Su presencia condiciona la actividad local y pronto se integran en la élite de la zona, gracias a su conexión con las grandes empresas transnacionales proveedoras de insumos agrícolas. Por el contrario, pierden relevancia los sindicatos agrarios. Estas organizaciones, surgidas en la época de la revolución o en el periodo posterior, habían sido bastante fuertes hasta finales de los años ochenta, aunque estaban menos politizadas que en otras zonas del país. Su programa incluía tanto elementos productivos como reformas profundas en aspectos estructurales de la propiedad de la tierra y la organización del mundo rural. Desde los años noventa, son sustituidas por federaciones de productores, con objetivos mucho más limitados. En un contexto de reducida intervención estatal, tienen problemas de articulación y sus ciclos de vida son por lo general cortos. Un ejemplo es la Federación de Asociaciones Agrícolas de Guatemala (FASAGUA), creada en 1999 para negociar con el gobierno la reconstrucción posterior al huracán Mitch. Su éxito inicial se diluye al poco tiempo, ante la imposibilidad de encontrar un interlocutor para sus demandas. En la actualidad, mantiene asociaciones de productores afiliadas en Monjas y El Progreso, pero con muy poca incidencia (IDIES 2009a, 2009c).

Estos cambios económicos están acompañados también de transformaciones en la esfera política. Tras los acuerdos de paz de 1996 comienza un periodo democrático caracterizado por una gran debilidad de los partidos políticos. La Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca, a diferencia de las antiguas agrupaciones guerrilleras de Nicaragua y El Salvador, no logra consolidarse como un referente político, ni en el ámbito nacional ni dentro del territorio. Su lugar es ocupado por nuevos

partidos, muy personalistas, con ciclos de vida cortos y sin una carga programática fuerte. Se trata de agrupaciones que funcionan como redes personales, con el objetivo de obtener el poder político y aprovechar las prebendas derivadas de ello, sin que existan argamasa ideológica o proyecto político compartido.

Estas transformaciones suceden en un periodo de tiempo muy corto. Vistas en perspectiva, suponen un cambio radical en las relaciones de fuerza dentro del territorio. La élite local se diferencia cada vez más del resto de la población, en términos económicos y sociales. El eje del debate se centra en la agricultura comercial y en los acuerdos institucionales que deben sustituir al antiguo modelo hiperestatista de producción rural. Es en este contexto en el que se desarrolla la coalición que analizaremos a continuación.

### **Una coalición de poderosos**

Los acuerdos de libre comercio abren un periodo de cambio en la economía de las zonas rurales del oriente de Guatemala. Ostúa-Güija deja de ser una zona de economía relativamente diversificada. El nuevo equilibrio económico supone el abandono de cultivos localmente muy arraigados, como la producción de tabaco en Monjas. Este producto se había desarrollado gracias al apoyo del Estado, que era el principal comprador. La producción entra en declive a mediados de los años ochenta y desaparece definitivamente con el nuevo siglo.

Estos cambios determinan las dinámicas territoriales e impulsan un proceso de crecimiento agrícola muy fuerte. Si bien la pobreza se reduce de manera significativa, los pequeños productores rurales tienen una posición cada vez más subordinada. En líneas generales, asistimos a la consolidación de lo que podríamos llamar una "coalición de poderosos", integrada por tres tipos de actores: (i) agricultores medianos y grandes orientados a la exportación; (ii) profesionales que proveen servicios agrícolas (ferreteros, empresas de agroservicios y cooperativas); y (iii) comerciantes que enlazan a los productores locales con los mercados mayoristas de Ciudad de Guatemala y San Salvador. Estos grupos logran aprovechar la coyuntura de cambio de finales de los años noventa para establecer un conjunto de arreglos institucionales favorables a sus intereses, que desde ese momento condicionan la vida social y económica del territorio.

De acuerdo con la tipología señalada en el primer capítulo de este libro, la coalición de poderosos de Ostúa-Güija es una “coalición implícita”, caracterizada por acciones convergentes, sin un acuerdo formal entre sus integrantes. A diferencia de otras coaliciones analizadas en este volumen, no existe un proyecto común explícito compartido por sus integrantes. La coalición no desarrolla una narrativa propia y tampoco genera una institucionalidad ad hoc. Funciona porque los intereses compartidos son fuertes. Sus miembros cuentan con importantes recursos en términos económicos y políticos, y tienen pocos contrapesos dentro del territorio. Los límites a su capacidad de acción están dados, sobre todo, por las propias rivalidades internas de la élite. Derivan de la falta de un proyecto unificado y de la existencia de rivalidades personales y comerciales entre los propios integrantes de la coalición.

La coalición de Ostúa-Güija impulsa un modelo productivo basado en: (i) un mercado muy dinámico de tierras, que incluye la compra y alquiler de propiedades rurales; (ii) la renuncia del Estado a intervenir en la comercialización de los productos agrícolas; (iii) un mercado fluido de mano de obra urbana y rural; y (iv) el predominio de los acuerdos a corto plazo, que exigen a la élite de compromisos y hacen posible aprovechar las coyunturas de corto plazo en los mercados de referencia. Estos arreglos permiten a la élite controlar decisiones clave para la dinámica del territorio. Son los comerciantes y los medianos propietarios rurales quienes deciden qué cultivar, a quién vender, a quién contratar y qué precio ofrecer por los productos agropecuarios de los pequeños productores. Sus decisiones condicionan a los demás actores del territorio y reducen su autonomía en cuanto a estrategias de vida individuales y colectivas.

La coalición se consolida gracias al éxito económico de la agricultura comercial. Un factor clave es la capacidad de la élite para aprovechar en su favor la tradición regional de acuerdos verbales entre proveedores, productores y comercializadores. Un ejemplo son los acuerdos “a medias” con pequeños propietarios, que permiten repartir los beneficios a cambio de un aporte en forma de capital o insumos productivos. Mediante estos mecanismos, un productor exitoso puede hacerse cargo de varias decenas de manzanas en una sola campaña agrícola, lo que le permite obtener la máxima rentabilidad, pero sin comprometerse a largo plazo con las plantaciones. Esto le permite evitar los riesgos derivados

de los cambios en los precios de los productos agropecuarios de un año a otro, que en el caso centroamericano, por lo reducido de los mercados, suelen ser considerables.

Otro actor clave son las empresas que prestan servicios que antes eran proveídos por el Estado, sobre todo agroservicios y cooperativas de crédito. Estas casas se multiplican en los últimos años en todos los municipios del oriente de Guatemala. En El Progreso existen más de diez casas proveedoras y lo mismo ocurre en Asunción Mita. Sus dueños suelen ser propietarios de tierras, muchas veces en la misma laguna de Retana o en otras zonas fértiles. Prestan los insumos a crédito a los pequeños productores, a cambio de una parte de su producción. Sus buenas relaciones con otros miembros de la élite regional les permiten también actuar como intermediarios ante las instituciones de crédito. El resultado es una relación de dependencia por parte de los pequeños productores, que se traduce en algunos casos en emigraciones más o menos forzadas. No es infrecuente encontrar a campesinos provenientes de un distrito que se desplazan a otro para evitar las deudas acumuladas con los proveedores de agroservicios. En otros casos, la migración tiene como destino Ciudad de Guatemala o los Estados Unidos.

La ausencia de acuerdos formales permite a los integrantes de la coalición dominante una mayor flexibilidad en la toma de decisiones, al tiempo que evita el involucramiento de sindicatos y asociaciones agrícolas, que en otras zonas del país actúan como contrapeso de las élites locales. Un ejemplo de esta manera de actuar es la evolución del negocio del arroz. El caso es interesante porque evidencia la manera en que los acuerdos institucionales imperantes en el territorio permiten que las estrategias de la élite cambien en periodos de tiempo muy cortos, adaptándose a las coyunturas del mercado. El centro del negocio es el municipio de El Progreso, donde desde finales de los años noventa funcionan más de veinte beneficios de arroz, controlados por la élite local. Inicialmente estos beneficios se abastecían del arroz que se producía en la laguna de Retana. Sin embargo, en los últimos años el precio relativo del producto disminuye respecto de otros cultivos, como el tomate. Las hortalizas sustituyen al arroz local, que en un primer momento es reemplazado por arroz procedente del nororiente del país —sobre todo del departamento de Izabal—, y posteriormente, tras los acuerdos de libre comercio, por arroz importado. Sin embargo, esto no significa el final del negocio de los

beneficios. Este arroz importado sigue beneficiándose en El Progreso y se reexporta en la actualidad a México y otros países de Centroamérica. De hecho, la rentabilidad es tan alta que negocios similares comienzan a aparecer en Asunción Mita y en otras localidades cercanas.

Esta transición de productores a importadores y de importadores a reexportadores, con alto margen de ganancia y una reducción significativa de riesgos, muestra la capacidad de la élite comercial para adaptar sus negocios a las coyunturas. En un plano más amplio, es vista como una prueba del talento comercial de los jutiapanecos.

Un punto clave es que detrás de cada uno de estos negocios existe una trama de relaciones y alianzas basadas en contactos personales. Esta es una de las principales características de la coalición de Ostúa-Güija: la densidad de relaciones sociales sobre las que se asienta. Los nexos de negocios se cruzan con las relaciones personales. En ocasiones también existen vínculos con familias importantes de Ciudad de Guatemala. Estas conexiones pueden ser horizontales (entre iguales, dentro del territorio) o verticales (con poder asimétrico, con actores de fuera del territorio). Las relaciones horizontales permiten ajustar los precios y alcanzar acuerdos clave para la producción. Las conexiones verticales, con comerciantes de fuera del territorio o con patronos políticos importantes, permiten mantener el suministro de insumos para la producción y estar al tanto de la evolución de los mercados. En ambos casos son una fuente de poder importante para la élite del territorio. Sin embargo, como veremos a continuación, en esta élite también existen tensiones y relaciones de competencia.

### **Convergencia de intereses y competencia**

La coalición territorial dominante en Ostúa-Güija no es una entidad homogénea. Por el contrario, en su interior coexisten continuamente relaciones de cooperación y de competencia. Un reflejo de esto es su dificultad para generar una institucionalidad ad hoc que defienda formalmente sus intereses. Todos los intentos de crear asociaciones para agrupar a los principales comerciantes y productores de la zona resultan en fracasos rotundos. La explicación más frecuente de este fracaso se centra en el paradigma de éxito imperante en el territorio. La noción del jutiapaneco como un emprendedor individualista habría terminado por

convertirse en un código de conducta, que impediría la colaboración, e incluso la desecharía como algo ajeno al carácter local. Las asociaciones son vistas como "cosas de indios", algo impropio de los jutiapanecos de élite, orgullosos de valerse por sí mismos y de haberse labrado su propio camino.

Un ejemplo de las dificultades de la élite para articularse es el fracaso de la Asociación de Agricultores la Laguna de Retana, creada en 1995. Esta agrupación tiene su origen en el intento de una parte de la élite local de generar las condiciones para exportar la producción local a los Estados Unidos, destino potencialmente más rentable que los mercados tradicionales de Guatemala y San Salvador. Desde 2002, el Plan de Acción para la Modernización y Fomento de la Agricultura Bajo Riego (MAGA – PLAMAR), interviene en la zona para mejorar la producción (Morales 2007). Para cumplir con las condiciones de acceso al mercado americano, construye un centro de acopio, una bodega y un pozo comunitario. Esta infraestructura debía permitir estandarizar la producción y superar las barreras fitosanitarias. Incluso existe un acuerdo formal firmado por la asociación con una empresa norteamericana de elaboración de derivados del tomate. Sin embargo, la iniciativa fracasa. Los integrantes de la asociación, una vez que cuentan con la producción suficiente, prefieren aprovechar los altibajos de los mercados de San Salvador y Guatemala para colocar sus productos, sin correr los riesgos derivados de una asociación de largo plazo con una empresa mayor. La asociación tampoco logra terminar con las rivalidades concernientes a la fecha de apertura de la compuerta de la laguna, que fluctúa cada año de acuerdo con el poder relativo de cada uno de los grupos interesados. Los propietarios de tierras en la parte alta necesitan que la laguna acumule más agua antes de abrir la compuerta, al contrario que los propietarios de las zonas bajas. Las alianzas varían de acuerdo con el producto predominante en cada temporada, a la disponibilidad de pozos privados y a las relaciones de cada grupo con las instituciones gubernamentales que intervienen en la zona.

El caso de Retana evidencia dos cosas: por el lado positivo, la capacidad de la élite para atraer inversión del Estado, y por el lado negativo, la falta de incentivos para llegar a acuerdos colaborativos de largo plazo. Más allá de los compromisos básicos para mantener las reglas de la producción agropecuaria bajo su control, las élites tienen pocos incentivos para cooperar entre sí. En el plano económico, la existencia de mercados

cercanos y diversificados permite una gran flexibilidad en las estrategias individuales. En el plano político, apenas hay proyectos alternativos que pongan en riesgo el actual equilibrio de poder.

Esta ausencia de institucionalidad no debe leerse, sin embargo, como una falta de conciencia respecto de la existencia de intereses compartidos. La coalición muestra un alto grado de solidaridad cuando se trata de enfrentar iniciativas que ponen en peligro los arreglos institucionales clave para mantener su posición de predominio. Un recurso habitual es boicotear los proyectos que impliquen negociaciones y cesiones ante otros sectores sociales. Esta actitud explica el fracaso sistemático de planes de desarrollo, mesas de concertación e iniciativas similares puestas en marcha en Ostúa-Güija. Estas acciones se frustran porque en las reuniones nunca están presentes “los que importan”. En otros casos, la estrategia de defensa es más agresiva. Un ejemplo es el fracaso de la planta procesadora de leche de Monjas. Esta iniciativa tenía como objetivo generar una dinámica económica local alternativa, basada en la producción ganadera de pequeña escala. La planta procesadora debía ser gestionada por una empresa cooperativa vinculada al municipio y apoyada por la cooperación internacional. Para la élite suponía un riesgo, ya que limitaba su control sobre la disponibilidad de mano de obra rural en los alrededores de la laguna de Retana. Además, amenazaba el uso agrícola de las tierras más fértiles. Por esta razón, la planta nunca llega a funcionar. El fracaso se atribuye a las familias de agroexportadores de la zona, que presionan a las autoridades y a los pequeños productores para que no vendan su producción a la planta lechera, al tiempo que dificultan el acceso a los insumos necesarios, tanto en Monjas como en El Progreso.

El conflicto en torno a la planta lechera de Monja muestra que la falta de incentivos para acciones colectivas no significa la ausencia de una conciencia de intereses compartidos por parte de la élite. Esta misma situación de “cooperación negativa” (es decir, solo para impedir el éxito de proyectos alternativos, pero no para desarrollar un proyecto propio) se observa también al analizar la participación de la coalición de Ostúa-Güija en la política local. En un contexto de debilidad de los partidos políticos, tanto los medianos propietarios como los dueños de agroservicios juegan un papel importante en el financiamiento de los candidatos. También existen algunos casos de miembros de este grupo social involucrados directamente en la política local. Sin embargo, se trata de proyectos

personales. Su participación política responde a un impulso individual, por el deseo de trascender el ámbito económico o para favorecer el curso de los negocios. No existe un proyecto político colectivo detrás de estas iniciativas personales. Incluso es frecuente que las rivalidades políticas más acendradas estén protagonizadas por miembros de la propia élite. Un ejemplo es la rivalidad que existe en El Progreso entre los distintos dueños de negocios de agroservicios, enfrentados por diferencias personales y por el deseo de obtener preponderancia comercial. La política, en este contexto, “es solo un brazo que les sirve para pelear sus cosas”.

Un aspecto derivado de esta falta de proyecto político compartido es la inexistencia de una narrativa que dé sentido a la acción de la coalición. Lo único que encontramos es un desarrollo incipiente de lo que Kent Eaton denomina “nacionalismos económicos subnacionales”, es decir, un embrionario discurso regional basado en el manejo de los estereotipos identitarios, que permite apuntalar el proyecto económico de la coalición dominante (Eaton 2010).<sup>1</sup> La élite de Ostúa-Güija legitima su situación de predominio, no sobre la base de un discurso ideológico, sino de referencias generalizadoras sobre la identidad local. Este discurso es especialmente fuerte en El Progreso, el municipio más próspero de Ostúa-Güija. El énfasis es casi siempre moral y no se traduce en un proyecto definido de territorio. Su eje es el presunto individualismo y la capacidad emprendedora de los jutiapanecos, sin llegar a elaborar en términos políticos un proyecto territorial.

## Coaliciones alternativas

¿Por qué, entonces, en estas condiciones de falta de colaboración, precariedad discursiva y ausencia de narrativa cohesionadora, la coalición de Ostúa-Güija logra consolidarse como dominante en el territorio? Un elemento clave que permite explicar este éxito es el crecimiento económico experimentado en el territorio en los últimos años. Incluso para los pequeños

---

1. La diferencia está en que, en los casos peruanos que Eaton estudia, el manejo de los estereotipos regionales deriva en un discurso contrario a la inversión externa. En el caso del suroriente de Guatemala, estos estereotipos regionales servirían, por el contrario, para legitimar la apertura comercial y desregulación del comercio (como también ocurre en otras regiones de Perú no estudiadas por Eaton).

y medianos productores rurales, el modelo que deriva de las reformas de finales de los años noventa tiene varias ventajas. Supone un incremento del dinamismo económico del territorio, del que también se benefician directa o indirectamente. El trabajo agrícola asalariado se multiplica y los salarios son relativamente altos en comparación con otras zonas del país. Como resultado, la pobreza se habría reducido del 56% en el año 2000 al 51% en 2006 (Romero, Peláez y Frausto 2011). Esta disminución de la pobreza se produce tanto en el ámbito urbano como en el rural.

Otro factor importante es la creciente importancia de las remesas, que habrían transformado el territorio en los últimos años. El cambio se percibe sobre todo en El Progreso, donde en los últimos años proliferan los establecimientos comerciales. También mejora el equipamiento doméstico e incluso comienza a percibirse un proceso de inmigración hacia el territorio. Santa Catarina Mita, por ejemplo, es cada vez más el destino de campesinos pobres provenientes de municipios vecinos, como Agua Blanca, San Pedro Pinula, San Carlos Alzatate y Santa María Xalapán, atraídos por salarios agrícolas relativamente altos (IDIES 2009b). Asimismo, en Monjas se registran emigrantes procedentes del nortero departamento de Baja Verapaz (IDIES 2009a).

Este dinamismo se traduce en un clima general de estabilidad. Los cuatro alcaldes de Ostúa-Güija son reelegidos en septiembre de 2011. Esta continuidad muestra que existe poca movilización en favor del cambio en el territorio. Otro elemento a tener en cuenta es la debilidad de los actores alternativos a la coalición dominante. Las municipalidades tienen muy poca capacidad de gestión política. Son entidades burocráticas, mal dotadas, que responden a paradigmas de gestión municipal anclados en los años noventa. Prácticamente se limitan a la provisión de servicios básicos y a realizar obras de caridad. Las oficinas de planificación municipal están mal equipadas y son por lo general poco activas. Un problema clave es el presupuesto. La principal fuente de financiamiento son las transferencias del Estado central. Si bien la Constitución guatemalteca señala que una décima parte del presupuesto nacional debe ir a los municipios, en la práctica las transferencias son muy arbitrarias. Dependen de las alianzas políticas y de las redes de relaciones establecidas entre los alcaldes y los principales políticos del país.

Cada municipalidad tiene una historia particular. El caso de René Osorio, alcalde de Santa Catarina Mita, es emblemático porque muestra

los límites de la acción de los alcaldes en este contexto. Osorio se reelige en septiembre de 2011 por cuarta vez consecutiva. Su caso es particular porque no representa a un partido político, sino a un movimiento ciudadano. Durante estos años logra un perfil de alcalde "alternativo", ajeno a las maquinaciones políticas, que es reconocido dentro y fuera del territorio. Esta independencia es parte de su capital simbólico, que lo convierte en referente para muchas de las instituciones de la sociedad civil que trabajan en Ostúa-Güija. Sin embargo, también tiene contrapartidas negativas. La falta de aliados de Osorio le obliga a trabajar con un presupuesto reducido. Santa Catarina Mita es excluida de muchos de los planes de ayuda estatales y queda al margen de los programas sociales. Para enfrentar esta situación, Osorio se acerca a la cooperación internacional. En 1996 promueve la creación de una cooperativa de zapateros, para hacer frente al declive de la actividad debido a los acuerdos de libre comercio. También se vincula con las asociaciones de emigrantes mitecos en los Estados Unidos (IDIES 2010c). Su proyecto más reciente consiste en la apertura de un centro médico local, con el apoyo de médicos cubanos, dentro de los programas de cooperación del ALBA. Pese a estos avances, las rivalidades políticas son cada vez más fuertes. Los rivales de Osorio señalan el aislamiento de la localidad y la pérdida de oportunidades para sus habitantes, debido al peculiar enfoque político del alcalde. En las últimas elecciones locales, Osorio logra reelegirse, pero con una diferencia mínima.

El activismo de Osorio es excepcional. La tendencia general es la precariedad del gobierno local. Esta situación repercute también en las instituciones de gobernanza de nivel intermedio. La mancomunidad del lago de Güija, creada entre otros por los municipios de Aguas Blancas, Santa Catarina Mita, Asunción Mita y El Progreso, es muy débil. Sus actividades se limitan a la representación institucional. Lo mismo ocurre con la mancomunidad del Trifinio, que reúne a municipios de la zona fronteriza de Guatemala, El Salvador y Honduras. Ninguna de estas instituciones tiene un real impacto sobre las dinámicas del territorio.

La sociedad civil muestra una debilidad similar a la de las municipalidades. Durante las dos décadas pasadas, Ostúa-Güija queda al margen de los procesos de cristalización de organizaciones sociales y políticas en torno a temas como los derechos humanos, el impacto ambiental de la minería o las reivindicaciones étnico-culturales, que se observan en otras partes del país (Koonings 2002, Brett 2006, Lembke 2006).

Un elemento clave que contribuye a explicar esta evolución diferente del suroriente respecto de otras regiones de Guatemala es la escasa presencia de la cooperación internacional (IDIES 2010d). Son pocas las ONG nacionales que tienen una presencia continuada en la región. Tampoco existen demasiadas ONG locales. A diferencia de otras regiones, no se produce una renovación en los discursos reivindicativos, que siguen anclados en la retórica de los años noventa. Un ejemplo es la Asociación Desarrollo y Protección Ambiental, dirigida por el exalcalde de El Progreso, Haroldo Salguero, “uno de los pocos políticos honrados que salió más pobre de lo que entró”. Otro ejemplo es la asociación Arco Iris, con sede en Asunción Mita. Esta institución, a medio camino entre una ONG clásica y una asociación de ayuda mutua, es el eje de una de las pocas coaliciones alternativas que lograron cristalizar en el territorio.

El discurso de Arco Iris remite con nostalgia a la situación de los años setenta y ochenta. La época previa de la liberalización es vista como una edad de oro. Junto con la cooperativa Pipiltlán y la municipalidad de Asunción Mita, Arco Iris trata de revertir la situación promoviendo programas de financiamiento para que los pequeños productores rurales regresen al cultivo de granos básicos. En total son 94 agricultores involucrados, seleccionados por los consejos comunitarios de desarrollo, con una superficie total de 386 manzanas de tierra. Cada productor recibe un préstamo de 3800 quetzales por manzana. A mediano plazo, la idea es financiar el ciclo agrícola completo: maíz, fréjol y “maicillo” (sorgo). Para ello tienen previsto que el Programa Mundial de Alimentos construya parcelas demostrativas de maíz blanco y fréjol. Pipiltlán, por su parte, pasaría a convertirse en una agencia de intermediación financiera, facilitando créditos blandos con otras instituciones bancarias.

No obstante, el impacto de estas coaliciones alternativas en las dinámicas económicas y políticas de Ostúa-Güija es mínimo. Por lo general, se trata de iniciativas locales que agrupan a un conjunto de actores limitado. La falta de capital social del territorio supone que los proyectos alternativos estén escasamente articulados. Las pocas instituciones locales que buscan modificar la situación no cuentan con conexiones fuera del territorio. No existe una práctica de acción colectiva similar a la que encontramos en otros territorios estudiados en este libro. Otro elemento a considerar es la ausencia de incentivos para formar coaliciones alternativas. La élite territorial es relativamente abierta, por lo que no existe una

sensación de bloqueo que promueva movimientos de protesta. Esto se une a una cierta prosperidad, tanto por el crecimiento de las actividades económicas del territorio, como por la existencia de fuentes de ingreso alternativas, provenientes especialmente de las remesas y el narcotráfico.

Un ejemplo en el mismo sentido es la coalición que en Asunción Mita trata de evitar la cristalización de los proyectos mineros de la empresa Entre Mares, propiedad de Montana Exploradora. Este caso es interesante porque evidencia la distancia entre los discursos reivindicativos locales, anclados en la nostalgia de los años anteriores a la liberalización agraria, y los discursos reivindicativos que se manejan en el ámbito nacional, renovados con nuevos enfoques ambientalistas. En este sentido, se trata de una coalición fundamentalmente exógena. Su surgimiento se relaciona con un contexto más amplio de confrontación entre Montana Exploradora y organizaciones ambientalistas, especialmente intenso en San Marcos y otras partes del norte del país. Sin embargo, las protestas impulsadas por instituciones religiosas con sede en Ciudad de Guatemala tienen poco seguimiento en el ámbito local. Las actividades mineras están paralizadas por problemas técnicos relacionados con la existencia de aguas sulfurosas subterráneas, por lo que el tema no es percibido como una cuestión relevante, ni por las autoridades, ni por la mayoría de la población del territorio.

## Conclusiones

Uno de los aspectos más notables del caso de Ostúa-Güija es la diversidad de opiniones sobre los cambios ocurridos desde finales de la década del noventa. La imagen exitosa del territorio contrasta con otras versiones de la historia local, que presentan una situación completamente opuesta de desarraigo, pérdida de identidad y amenazas medioambientales. Esta ambivalencia probablemente esté relacionada con la profundidad de los cambios y con las tensiones desatadas por lo que se percibe como una ruptura con la historia y el *ethos* cultural del territorio. A pesar de estas narrativas contrapuestas, el papel de la coalición surgida a finales de los años noventa en el contexto de las reformas liberales no está en cuestión.

Desde el punto de vista teórico, la coalición territorial dominante en Ostúa-Güija es un caso sumamente interesante, ya que permite matizar algunas de las ideas previamente asumidas sobre el papel que juegan las

coaliciones de actores locales en los procesos de desarrollo territorial rural. Un primer tema es la tendencia en muchos casos a presentar como positivas, sin mayor análisis, las coaliciones lideradas por actores locales. Frente a este estereotipo, el suroriente de Guatemala muestra que las coaliciones endógenas no necesariamente propician un tipo de desarrollo inclusivo para todos los habitantes de un territorio. En Ostúa-Güija encontramos una coalición territorial compuesta por actores locales, arraigados en el territorio, que potencia el crecimiento económico aprovechando una nueva coyuntura nacional e internacional. Sin embargo, se trata de una coalición de poderosos que apunta a: (i) asegurar nuevos arreglos institucionales para la producción y comercialización agropecuaria y (ii) bloquear los intentos de poner en marcha acuerdos alternativos, favorables a otros sectores sociales. El dinamismo de la agricultura comercial permite mejorar los niveles de ingreso de una parte importante de la población local, pero esta mejora no está acompañada de un mayor involucramiento en la toma de decisiones. La coalición actúa como un mecanismo de bloqueo, evitando el surgimiento de coaliciones alternativas.

Un segundo tema interesante es que permite ver un ejemplo de la manera en que las élites rurales se transforman en el periodo posterior a las reformas liberalizadoras. Ya no estamos ante una élite tradicional, al antiguo estilo, tan arraigado en Guatemala. En Ostúa-Güija predomina un elite no homogénea, fuertemente competitiva y relativamente abierta. La condición de elite viene dada por el éxito económico. La homogeneidad cultural del territorio diluye la importancia de las fronteras étnicas, tan decisivas en otras partes del país. Entender los mecanismos de formación de estas nuevas élites y sus estrategias para mantener el control de las actividades económicas y políticas implica un salto conceptual que muchas de las organizaciones “alternativas” del territorio aún no han logrado dar. Como ocurre en otras partes de América, las organizaciones sociales del suroriente de Guatemala siguen manejando un estereotipo de élites que remite a patrones sociales previos a las reformas liberales, que impide comprender la magnitud de las transformaciones ocurridas y que dificulta la concreción de proyectos sociales alternativos.

En tercer lugar, el caso de Ostúa-Güija muestra que las coaliciones territoriales no son entes homogéneos, en los que todos los actores comparten sus intereses y actúan de manera concertada en los diferentes ámbitos

de la vida social, política y económica. Por el contrario, encontramos una interacción de relaciones de competencia y de colaboración, a veces incluso de manera simultánea. La coalición lo es en tanto permite establecer y mantener un conjunto de acuerdos básicos que regulan las dinámicas del territorio. Cuando estos acuerdos se ven amenazados, se activan mecanismos de respuesta que impiden la concreción de planes alternativos. Sin embargo, en tanto estas amenazas directas no están presentes, en la práctica cotidiana predominan las relaciones de competencia. Los integrantes de la élite compiten entre sí por los principales cargos políticos, derivando esto en rivalidades amargas que marcan la vida política local. Lo mismo ocurre en el plano económico. Estas rivalidades son grietas que potencialmente podrían hacer posible el surgimiento de coaliciones alternativas. Por el momento, sin embargo, esto no ha ocurrido, en buena medida por la propia debilidad del tejido social del territorio.

El principal factor que explica el éxito de la coalición de poderosos de Ostúa-Güija es la ausencia de contrapesos en el territorio. El tejido social del suroriente de Guatemala es frágil y fragmentado. En este sentido, se trata de un territorio que comparte algunas características interesantes con otros espacios estudiados en el contexto del programa Dinámicas. Como en el caso de Jauja, en Perú, estudiado por Escobal, Ponce y Asensio (2013), el éxito relativo de las actividades económicas en los años ochenta y noventa lleva a una desatención por parte de la cooperación internacional. Cuando las reformas impulsan la disolución de las formas de acción colectiva tradicionales, esta ausencia dificulta la renovación del tejido social, ya que son precisamente las ONG y la cooperación internacional las que asumen gran parte del costo de la transición entre formas de acción colectiva tradicionales y las nuevas modalidades propias del mundo rural posterior a las reformas liberales: las asociaciones de productores, los grupos de mujeres organizados, etc. El resultado es una paradoja, que no es exclusiva de Guatemala: los territorios más pobres cuentan con actores sociales más fuertes, mientras que los territorios relativamente prósperos no logran consolidar actores sociales dinámicos, capaces de actuar como contrapeso a las coaliciones de poderosos que marcan las dinámicas territoriales.

Otro aspecto interesante que de alguna manera matiza los sentidos comunes predominantes relativos a la relación entre las coaliciones territoriales y el desarrollo es que estamos ante una coalición endógena, que

sin embargo carece de un proyecto explícito de territorio. Esta falta de institucionalidad suele explicarse desde el punto de vista moral o ético (“son egoístas”, “no les interesa el territorio”). Sin embargo, también puede interpretarse desde el punto de vista político. La ausencia de contrapesos dentro del territorio hace que para la élite no sea necesario asumir los costos de involucrarse en acciones colectivas. Tampoco son necesarios los compromisos con otros sectores en forma de proyectos compartidos o espacios de discusión. La falta de proyecto territorial, en última instancia, estaría relacionada con la debilidad de los actores alternativos a la coalición y sería, por lo tanto, una consecuencia del propio modelo de desarrollo seguido por el territorio en las últimas décadas.

Finalmente, un aspecto pendiente de tratar es la incidencia del narcotráfico en Ostúa-Güija. Por el momento, no existen estudios específicos sobre este tema. Las opiniones sobre el grado de penetración de esta actividad ilegal y su relación con las dinámicas económicas son muy variadas. Sin embargo, es evidente que el territorio se encuentra en una coyuntura crítica. La cercanía de la triple frontera y la infiltración de bandas procedentes del vecino departamento de Zacapa se reflejan cada vez con más fuerza en el territorio: tiendas con productos de lujo en localidades rurales empobrecidas, casos de enriquecimiento muy rápido de determinados personajes, alcaldes vinculados con el narcotráfico. En este contexto, la debilidad del tejido social e institucional de Ostúa-Güija hace temer que en pocos años la situación se vuelva mucho más difícil, amenace los éxitos logrados y trastoque de manera muy profunda las dinámicas territoriales analizadas en este estudio.

## Bibliografía

ADAMS, Abigail

- 2011 “El indigenismo guatemalteco: atrapado entre la promesa del interamericanismo y la guerra fría”. En Giraud, Laura y Juan Martín-Sánchez, eds., *La ambivalente historia del indigenismo. Campo interamericano y trayectorias nacionales (1940-1970)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BEBBINGTON, Anthony

- 2011 "Theorizing Rural Territorial Dynamics in Latin America: Elements for a Theoretical Framework". Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

BERDEGUÉ, Julio *et al.*

- 2011 *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*. Documento de Trabajo 101, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

BRETT, Roddy

- 2006 *Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996*. Guatemala: F & G Editores.

CASÁUS ARZÚ, Marta Elena

- 2007 *Guatemala, linaje y racismo*. Guatemala: F & G Editores.

DARY, Claudia

- 2010 *Unidos por nuestro territorio. Identidad y organización social en Santa María Xalapán*. Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad San Carlos de Guatemala.

EATON, Kent

- 2010 "Subnational Economic Nationalism? The Contradictory Effects of Decentralization in Peru". En *Third World Quarterly*, vol. 31, núm. 7, pp. 1205-1222.

ESCOBAL, Javier, Carmen PONCE y Raúl H. ASENSIO

- 2013 "Límites a la articulación a mercados dinámicos en entornos de creciente vulnerabilidad ambiental: el caso de la dinámica territorial rural en la sierra de Jauja (Junín, Perú)". En Berdegué, Julio y Félix Modrego, eds., *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Teseo, RIMISP, IDRC.

FERNÁNDEZ, José Antonio

- 2003 *Pintando el mundo de azul: el auge añilero y el mercado centroamericano, 1750-1810*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.

FLORIAN, Maritza y Carina EMANUELSON

- 2011 *Género en las dinámicas territoriales en la cuenca Ostúa-Güija, suroriente de Guatemala*. Documento de Trabajo 75, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

FRY, Michael

- 1988a “Agrarian Society in the Guatemalan Montaña, 1700-1840”. Tesis de doctorado, Universidad de Tulane.
- 1988b “Política agraria y reacción campesina en Guatemala: la región de la montaña, 1821-1838”. En *Revista Mesoamérica* 15, pp. 25-46.

IDIES – INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICO SOCIALES

- 2009a “Minuta del taller con actores locales realizado en Monjas (primero de octubre de 2009)”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales – RIMISP.
- 2009b “Minuta del taller con actores locales realizado en Santa Catarina Mita (6 de octubre de 2009)”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales – RIMISP.
- 2009c “Minuta del taller con actores locales realizado en El Progreso (6 de octubre de 2009)”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales – RIMISP.
- 2010a “Memoria del Segundo Encuentro sobre Desarrollo Territorial en el Suroriente de Guatemala celebrado en El Progreso, Jutiapa (24 de febrero de 2010)”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales – RIMISP.
- 2010b “Memoria del Tercer Encuentro sobre Desarrollo Territorial en el Suroriente de Guatemala (sin fecha)”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales – RIMISP.
- 2010c “Memoria del Cuarto Encuentro sobre Desarrollo Territorial en el Suroriente de Guatemala (7 de mayo 2010)”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales – RIMISP.

- 2010d "Memoria del Quinto Encuentro sobre Desarrollo Territorial en el Sureste de Guatemala (4 de junio de 2010)". Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales – RIMISP.
- INGERSOLL, Hazel  
1972 "The War of the Mountain: a Study of Reactionary Peasant Insurgency in Guatemala, 1837-1873". Tesis de doctorado, Universidad George Washington.
- JEFFERSON, Ann  
2000 "The Rebellion of Mita: Eastern Guatemala in 1837". Tesis de doctorado, Universidad de Massachusetts.
- KOONINGS, Kees  
2002 "Civil Society, Transitions and Postwar Reconstruction in Latin America: A Comparison of El Salvador, Guatemala and Peru". En *Iberoamericana, Revista Nórdica de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, vol. 32, núm. 2, pp. 45-71.
- LEMBKE, Magnus  
2006 *In the Lands of Oligarchs: Ethno-politics and the Struggle for Social Justice in the Indigenous-Peasant Movements of Guatemala and Ecuador*. Estocolmo: Stockholm University, LAIS.
- LÓPEZ SANDOVAL, Plinio Roberto  
2005 "Sistematización de las experiencias de uso de tecnologías en el cultivo del tomate en la laguna de Retana, El Progreso, Jutiapa". Tesis de grado, Facultad de Agronomía, Universidad San Carlos de Guatemala.
- MOLINA, Deyvid, María Antonieta CAJAS y Luis Felipe GONZÁLEZ MARROQUÍN  
2010 "Tradición oral y vigencia de los mitos en el lago de Güija, Asunción Mita, Jutiapa". Informe de proyecto, Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas de la Universidad San Carlos de Guatemala.

MORALES, Mónica R.

- 2007 “Implementación de un sistema integrado (piscícola y agrícola) en estanques para riego en el área de la laguna de Retana, El Progreso, Jutiapa”. Tesis de grado, Facultad de Agronomía, Universidad San Carlos de Guatemala.

ROMERO, Wilson y Pedro ZAPIL

- 2009 *Dinámica territorial del consumo, la pobreza y la desigualdad en Guatemala: 1998-2006*. Documento de Trabajo 51, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

ROMERO, Wilson, Victoria PELÁEZ y María FRAUSTO

- 2011 “La dinámica territorial en la cuenca Ostúa-Güija”. Documento de Trabajo 98, programa Dinámicas Territoriales. Santiago de Chile: RIMISP.

SARAZÚA, Juan Carlos

- 2007 “Centralización política y construcción territorial en Guatemala. El departamento de Santa Rosa, 1840-1871”. En *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, vol. 8, núm. 2.

TARACENA, Arturo

- 2002 *Etnicidad, Estado y nación en Guatemala, 1944-1985*. Guatemala: Nawal Wuj.

TERGA, Ricardo

- 1900 *La mies es abundante*. Tomo II: *España en la Chiquimula y Jutiapa colonial*. Sin datos de edición.

VAN ETTEN, Jacob y Mario FUENTES

- 2003 “La crisis del maíz en Guatemala: las importaciones de maíz y la agricultura familiar”. En *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 30, núm. 1-2.

## La coalición de sindicatos rurales del noreste del valle de Jiquiriçá (Brasil) y sus aliados

---

Francisca Meynard Vivar<sup>1</sup>

---

Este capítulo se propone entender el papel de la coalición territorial conformada por los sindicatos de trabajadores de la agricultura familiar y otros actores, en seis municipios ubicados en el noreste del valle de Jiquiriçá, en el estado de Bahía, al noreste de Brasil. El estudio parte de la evidencia generada por el proyecto Territorial Diversity and Inclusive Growth: Development Dynamics in the Jiquiriçá Valley, Northeast Brazil (Quan 2010), cuyos resultados indican que las nuevas coaliciones y redes de actores sociales han contribuido a estimular en el territorio cambios institucionales, permitiendo a ciertas zonas rurales lograr resultados de desarrollo que combinan crecimiento económico con inclusión social, llegando incluso a influir en la sostenibilidad ambiental de los procesos de desarrollo. Se observa también que, a pesar de la crisis que afectó al sector agrícola en las últimas décadas, estos indicadores positivos se han mantenido, lo que se habría debido a la articulación de una agricultura familiar dinámica, inserta en mercados diversificados, sumada al crecimiento del sector público (Quan 2010, Quan, Ruiz Olalde y Sousa 2011). El estudio evidencia una mayor actividad de parte de los sindicatos de trabajadores rurales en un conjunto acotado de municipios, que son los mismos que muestran tendencias positivas en los indicadores de crecimiento, pobreza e inequidad para el periodo comprendido entre 1990 y 2000.

---

1. Con la colaboración en el trabajo de campo de Daniela Miranda Prado y Aline dos Santos Lima.

Nuestra hipótesis, fundada en los estudios de Quan (2010) y en las observaciones en terreno, es que los cambios positivos en la dinámica territorial del valle, especialmente en la zona de bosques, se deben fundamentalmente a mercados dinámicos y a la acción del Estado. No obstante, la coalición territorial formada por los sindicatos rurales ha incidido en la dinámica territorial del valle, en la medida en que ha sido capaz de atraer políticas públicas, especialmente aquellas que guardan relación con la agricultura familiar. Por lo tanto, esta es una coalición que se preocupa por acelerar la llegada de las políticas públicas y la inversión del Estado al territorio, centrada en las reivindicaciones de los derechos sociales de los trabajadores y en el fortalecimiento de la agricultura familiar. Los sindicatos de la agricultura familiar y la coalición de la que forman parte han desempeñado un rol importante en fortalecer este tipo de agricultura, y ha sido la capacidad de adaptación de esta actividad a los cambios del mercado un elemento importante para explicar la dinámica de desarrollo del valle.

Estamos en presencia de una coalición territorial de base amplia en cuanto a su composición, formada por actores que pertenecen al territorio (los miembros del Sindicato de Trabajadores de la Agricultura Familiar, en adelante SINTRAF) y las alianzas que establecen con organismos públicos locales, como las secretarías de agricultura de los municipios, las agencias gubernamentales de acción local y estatal, y las ONG que trabajan en el lugar. Esta es una coalición más tácita que explícita, es decir, que aunque los actores que la componen comparten objetivos comunes y se articulan entre ellos para materializarlos, no está constituida como tal e incluso para los propios actores que pertenecen a ella no es tan evidente.

Por otro lado, se trata de una coalición territorial de largo plazo, que posee una historia que ha trascendido en el tiempo a pesar de los conflictos y diferencias políticas y de interés. Aunque este estudio se centra en los territorios ligados a la Federación de Trabajadores Rurales de la Agricultura Familiar (FETRAF), que nace el año 2004, esta agrupación se forma a partir de la Federación de Trabajadores Rurales (FETAG), cuya historia es de más larga data. En la actualidad ambas federaciones conviven en el territorio, aunque la FETRAF es la más activa en lo que respecta a la agricultura familiar. La FETRAF está ligada al Partido de los Trabajadores (PT), ha forjado alianzas y realiza un trabajo dinámico, que

es el que le da vida a la coalición, sobre todo en el sector noreste del valle. Si bien estas dos federaciones rivalizan, ambas son reconocidas como las acciones colectivas más importantes del territorio.

La coalición posee claros objetivos de desarrollo que trascienden el crecimiento económico y que apuntan a la inclusión social. No obstante, su capacidad de acción se ve limitada por pugnas políticas entre militantes y simpatizantes de distintos partidos políticos, principalmente del PT —el partido de gobierno— y el Partido Comunista.

La base de activos de la coalición es fundamentalmente social (aportada por el movimiento sindical), pero en la medida en que ha forjado alianzas externas ha adquirido también capital político (proporcionado por líderes políticos con acceso al gobierno del estado). El capital económico confluye en la medida en que la coalición es capaz de generar acción, y es suministrado principalmente por los sectores públicos y privados que operan en el territorio. Podría quizás ser mayor si otros actores con estos activos formasen parte de la coalición.

## **Contexto histórico y geográfico**

El territorio llamado Territorio de Identidad del Valle de Jiquiriçá (TIVJ) corresponde a uno de los 26 territorios de identidad creados por el Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil y está compuesto por 20 municipios que conforman las partes altas, medias y bajas de la cuenca del río Jiquiriçá, en el centro del estado de Bahía, al noreste de Brasil y a 240 kilómetros de Salvador, la capital del estado. Es una zona eminentemente agrícola. La agricultura es la principal fuente de empleo y de ingresos, y su producción continúa creciendo. Alrededor de dos tercios de la población depende directamente de la agricultura familiar. No obstante, el sector de servicios es el que más contribuye al crecimiento económico del territorio y al empleo formal (Quan, Ruiz Olalde y Sousa 2011).

Este valle fue seleccionado para la investigación como parte del programa Dinámicas Territoriales Rurales por presentar un grupo de municipios contiguos con tendencias positivas en la evolución de indicadores censales de ingreso medio per cápita y reducción de la pobreza y de la inequidad para el periodo comprendido entre 1990 y 2000. Desde la década de 1960 el valle ha experimentado la consolidación de una vía de desarrollo basada esencialmente en la agricultura familiar, mediante la

cual los pequeños agricultores han aumentado en número, junto con una producción sostenida de una amplia gama de cultivos comerciales. Así, durante la década de 1990 se observó que a diferencia de muchos otros territorios rurales de Brasil, los ingresos del valle crecieron, mientras que la pobreza y la desigualdad se redujeron (Quan 2010).

Como se puede observar tanto en la tabla 1 como en el mapa 1, hay un conjunto de municipios del sector noreste del valle que presenta una situación más aventajada que la de sus vecinos. Es este conjunto de municipios y sus sindicatos rurales los que nos ocupan en este estudio de coaliciones.

Para Quan *et al.* (2011), son dos procesos distintos y simultáneos los que han llevado a la tendencia positiva observada en el desarrollo del valle de Jiquiriçá: (i) la evolución en curso y la consolidación de la pequeña y mediana agricultura de escala familiar, en respuesta a la expansión y evolución de los mercados externos, más marcadas en el cinturón forestal pero no confinadas a él; y (ii) el desarrollo proactivo de las políticas públicas y el aumento de las transferencias financieras del gobierno federal en los últimos 15 años, lo que ha estimulado el progreso económico y la reducción de la pobreza. La ayuda estatal a la agricultura a pequeña escala, así como los programas sociales y las inversiones públicas en servicios locales del gobierno, han tenido efectos positivos en el mantenimiento del desarrollo económico del valle.

A lo anterior cabe agregar que los gobiernos federales y estatales están aplicando políticas de desarrollo territorial que buscan transferir más responsabilidades sobre la planificación del desarrollo a los órganos colegiados compuestos por representantes de la sociedad civil, los gobiernos locales y las agencias estatales involucrados en el desarrollo rural y urbano de agrupaciones de municipios conocidas como “territorios de la ciudadanía” o “territorios de identidad”.

## **La dinámica territorial del valle**

El valle de Jiquiriçá es muy diverso agroecológicamente. Comprende zonas de bosques tropicales y zonas semiáridas, separadas por una franja de transición intermedia. Por ello, además de la ganadería, produce una gran variedad de cultivos que se obtienen tanto de los grandes agricultores tradicionales como de la pequeña y mediana agricultura familiar.

Tabla 1  
CAMBIOS EN LOS INDICADORES DE DESARROLLO 1990-2000. MUNICIPIOS  
DEL VALLE DE JIQUIRIÇÁ

MUNICIPIOS	CAMBIOS EN IN- DICADORES DE DESARROLLO 1990- 2000*	POBLA- CIÓN (2000)	CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES	POBLACIÓN URBANA / RURAL
Amargosa	+ / + / +	31.108	Bosque	Urbana
Brejos	+ / + / +	15.344	Transición	Rural
Cravolândia	+ / + / +	5001	Transición/Bosque	Urbana
Elisio Medrado	+ / + / +	7860	Bosque	Rural
Irajuba	+ / + / +	6362	Semiárido	Rural-urbana
Iramaia*	- / + / +	17.553	Semiárido	Rural
Itaquara	+ / + / +	7861	Transición	Urbana
Itiruçu	+ / + / -	13.538	Transición	Urbana
Jaguaquara	+ / - / -	46.621	Transición	Urbana
Jiquiriçá	+ / + / +	13.638	Bosque	Rural-urbana
Lafayete	+ / + / -	4102	Transición	Rural-urbana
Coutinho	+ / + / -	4102	Transición	Rural-urbana
Laje	- / + / +	19.601	Bosque	Rural
Lajedo de Tabocal	+ / + / -	8100	Transición/Semiárido	Urbana
Maracás	- / - / -	31.638	Semiárido	Urbana
Milagres	- / + / +	12.067	Semiárido	Rural
Mutuípe	+ / + / -	20.462	Bosque	Rural-urbana
Nova Itarana	+ / + / -	6592	Semiárido	Rural
Planaltino	+ / + / +	7963	Semiárido	Rural
Santa Inês	+ / + / +	11.027	Semiárido/Transición	Urbana
Sao Miguel de Matas	+ / + / +	10,020	Bosque	Rural
Ubaíra	+ / + / +	20,595	Bosque/Transición	Rural

\* Municipio que ya no forma parte del Territorio de Identidad del Valle de Jiquiriçá (TIV).  
Fuente: Quan, Ruiz Olalde y Sousa 2011, IBGE censos de 1990 y 2000.

Nota:

- “+” indica un cambio positivo en los siguientes indicadores registrados en los censos nacionales del IBGE, en 1990 y 2000: a) aumento en el ingreso medio per cápita (como proxy para el crecimiento); b) reducción de la incidencia de la pobreza; y c) reducción del índice de Gini para los ingresos (como una medida de la desigualdad).

- “+ + +” indica un cambio positivo en los tres indicadores como medio de identificación de los municipios, mostrando un crecimiento con inclusión social.

- “-” indica cambios negativos en los mismos indicadores.

Los sistemas de producción del valle varían considerablemente según los factores geográficos —en particular, las precipitaciones, la altitud y la proximidad a los principales centros urbanos—, pero también como resultado de la evolución de las estructuras agrarias y de las condiciones del mercado para una amplia gama de cultivos. Esta diversidad ecológica del valle hace posible identificar tres subregiones económicas distintas, aunque no precisamente delimitadas: el cinturón de bosques de alta productividad, más cercano a los centros de mercado de la costa, donde predominan las pequeñas propiedades dedicadas a la agricultura familiar; las zonas semiáridas del norte y el este, dominados por grandes latifundios que dependen de las reservas de mano de obra estacional; y la zona de transición, donde la tenencia de tierras es más variada (Quan *et al.* 2011).

El desarrollo del valle de Jiquiriçá durante el siglo XX se caracterizó por ciclos de auge y de crisis de los principales cultivos comerciales, como resultado de los cambios en la demanda, la volatilidad de precios, la disminución de la productividad y de la calidad, y la aparición de países y regiones competidores. En la parte inferior o zona forestal del valle, la alta precipitación, los suministros preparados para la tierra, la mano de obra y la rápida propagación de una amplia gama de cultivos permitieron a los pequeños agricultores adaptarse a la cambiante demanda de cultivos comerciales, tanto de primera necesidad como de alto valor. En las zonas de transición y semiáridas del valle el café a gran escala fue el principal cultivo. La producción de cacao y café alcanzó su pico máximo a principios de 1990 y se redujo posteriormente. Mientras que el cacao se recuperó, el café no lo hizo, pero otros importantes cultivos han continuado expandiéndose, principalmente producidos por los agricultores familiares.

Desde el año 2000 la producción agrícola en el valle de Jiquiriçá ha aumentado en respuesta al crecimiento global de la demanda, tanto en lo que respecta a área sembrada como a valor total. No obstante, los datos extraídos por municipios revelan tendencias distintas en las diferentes partes del valle. La producción agrícola que más ha crecido es la del cacao, el plátano y la yuca, los principales productos de la zona forestal, en gran parte cultivados por pequeños agricultores. El café, ahora confinado a las zonas de mayor altitud de transición, ha disminuido en general, y

la horticultura, especialmente el maracuyá (o fruta de la pasión), se ha expandido hacia Jaguaquara y sus alrededores.

Otro cambio importante ha sido el de la estructura de tenencia de la tierra. Cada vez es mayor el número de explotaciones familiares que conviven con las granjas operadas por propietarios en grandes extensiones de tierra. Según el censo agrícola del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en 2006 un 68% de las propiedades agrícolas en el valle tenía una extensión de menos de 10 hectáreas y ocupaba solo el 4,5% de la superficie agrícola; un 89% estaba por debajo de las 50 hectáreas y ocupaba el 17,2% de la zona; y 368 fincas de más de 500 hectáreas representaban solo el 1,3% de la tenencia de la tierra y dominaban el 43,6% del área. Aunque este tipo de estructura agraria dual no difiere del noreste de Brasil en general, en el valle de Jiquiriçá el número de granjas pequeñas y medianas es significativamente más alto que en el resto de la región, contribuyendo con más de la mitad de la producción agrícola de todo el valle.

### **Ocupación y desarrollo histórico**

La ubicación del valle, próximo a la costa, y su aptitud agroclimática, definieron su tradicional importancia en la crianza de ganado y en la producción de una serie de cultivos comerciales que permitieron abastecer a las zonas urbanas y a los mercados de Salvador de Bahía y el Recôncavo tras el fin de la esclavitud en Brasil en 1888. La actual dinámica de desarrollo del valle Jiquiriçá es heredera de los derechos de propiedad, los sistemas de producción y las redes de comercio establecidos por las familias colonizadoras instaladas ahí a finales del siglo XIX y comienzos del XX.

Toda la región del Recôncavo sufrió una gran transformación a finales del siglo XIX, tras el colapso de la economía del azúcar resultante de la sobreproducción mundial y de la abolición de la esclavitud, lo que dio lugar al crecimiento de los grandes mercados urbanos en Salvador y la región circundante. El desarrollo de la infraestructura facilitó la aglomeración de las empresas agrícolas y el incremento de las redes comerciales que conectaban el valle a los centros de mercado regional. Con ello, el valle de Jiquiriçá se convirtió en un importante centro de producción de alimentos —en particular de yuca—, que abastecía a esos mercados, y de suministro de tabaco y café a los mercados regionales y de exportación.

Históricamente, los actores dominantes formaban un reducido y poderoso grupo de familias de colonos que se establecían en grandes haciendas. Esta red se propagó hacia el oeste por el valle. Los miembros de estas familias se casaban entre ellos, constituyendo así nuevas explotaciones de tierra y llegando a dominar la política comercial y local. La producción agrícola estaba principalmente en manos de los descendientes de esclavos africanos, que también formaron gradualmente sus propias granjas familiares, junto con otros migrantes de distintos orígenes.

La relativa facilidad de desmonte en las áreas de transición menos boscosas y semiáridas, la adecuación de tierras para la ganadería extensiva, la rentabilidad del café y la disponibilidad de mano de obra barata contribuyeron a la concentración de la tierra en las zonas altas del valle. Pero en la parte baja tuvo lugar un patrón de asentamiento diferente, consistente en el desarrollo de explotaciones familiares más pequeñas, estimuladas por la expansión comercial de las ciudades, que dio lugar a una estructura de tenencia de la tierra más equitativa en esa franja del valle.

Por otro lado, la construcción del ferrocarril en 1906 tuvo un papel fundamental en el desarrollo del valle, facilitando el flujo de bienes y personas y el establecimiento de una cadena de asentamientos concentrados alrededor de la estación y de puestos de comercio que se convirtieron en pequeñas ciudades. Con el tiempo, cada pueblo en el valle estableció un gobierno municipal propio, controlado por los dueños de las principales tierras y los comerciantes.

Hasta bien entrado el siglo XX, el poder municipal en el valle de Jiquiriçá estaba dominado por un pequeño número de poderosos vinculados con las familias propietarias de la tierra —una coalición social dominante—, lo que garantizaba un acceso privilegiado a las oportunidades económicas para ellos, sus aliados y sus redes sociales. Este es el sistema llamado en Brasil de “patronage”, basado en políticas de “coronelismo” en torno a los miembros de la élite local (los “coroneles”), descendientes de acaudaladas familias coloniales que controlaban el nordeste de Brasil a través del intercambio de favores con sus patrocinadores políticos.

En el valle de Jiquiriçá, la administración pública y el desarrollo de empresas se convirtieron esencialmente en un asunto de familia, controlado por las élites locales unidas por el parentesco, la amistad y la lealtad política. Esta coalición política predominante en Bahía por casi 40 años

otorgaba favores a los prefectos municipales a cambio de apoyo político. Los propios prefectos normalmente concedían o negaban los recursos como un favor o una sanción para manejar las lealtades y los votos en sus circunscripciones, que se caracterizaban por su continua pobreza, sus bajos niveles educativos y su relativo aislamiento.

Estas prácticas informales continúan hasta hoy en día, adaptadas a un sistema político moderno en que los miembros de las mismas familias y sus aliados adquieren posiciones de poder. Pero en los últimos 25 años, tras el fin de la dictadura y como resultado de políticas sociales y laborales y los consecuentes cambios en el mercado que han erosionado la base del poder económico de las élites, el tradicional sistema de producción y de poder político (casi feudal), dependiente en absoluto del control directo de los recursos laborales por una élite propietaria de la tierra, ha demostrado ser cada vez ser menos sostenible.

En forma paralela al declive del poder de los coroneles, la Iglesia ejerce un rol clave en la fundación de sindicatos rurales, lo que junto a grandes cambios económicos y sociales, han sido factores clave en la mejora de la agricultura familiar y de las condiciones materiales de los trabajadores del campo.

### **Los sindicatos de trabajadores de la agricultura familiar y sus alianzas**

Hemos dicho que la coalición objeto de análisis es la compuesta por los sindicatos de trabajadores de la agricultura familiar (SINTRAF) de los municipios del sector noreste del valle de Jiquiriçá, ligados a la FETRAF, al Polo Sindical de Amargosa y a actores públicos y privados con acciones en el territorio, con quienes se articulan para el logro de objetivos comunes.

Esta coalición se desarrolla a partir de procesos históricos de ocupación de la tierra por agricultores familiares, la consiguiente acción de la Iglesia durante la dictadura, y la participación del sector público y privado. Incide en la dinámica de desarrollo del valle de Jiquiriçá a través de su capacidad para atraer las políticas y la inversión del Estado al territorio y dar visibilidad a la agricultura familiar, concentrándose desde sus orígenes principalmente en la reivindicación de los derechos sociales y el fortalecimiento de la agricultura familiar. La existencia de esta coalición,

sumada al desarrollo de mercados agrícolas diversificados en los que se inserta la agricultura familiar, explican en parte los resultados positivos en los indicadores de crecimiento, pobreza e inequidad.

La coalición que estudiamos no es una asociación evidente ante los ojos de los propios actores que la conforman. No obstante, las relaciones de cooperación que se establecen entre sus miembros dan vida a una alianza que tiene como marco de referencia el territorio. Sus principales actores —los agricultores familiares— han ganado un espacio que ha permitido que esta actividad sea hoy en día fundamental para la dinámica de desarrollo, generando cambios en ella, tanto desde un punto de vista económico (economía diversificada) como social (fortalecimiento del tejido social) y político (líderes sindicales que ocupan cargos públicos que favorecen los nexos con el estado).

Los sindicatos de trabajadores rurales surgen a partir del trabajo de base de la Iglesia Católica en la década del ochenta, cuya actuación más significativa fue la del Padre Esmeraldo, de la diócesis de Amargosa, actualmente obispo en Altamira, en el estado de Pará.

La Iglesia tuvo un rol importante en la formación de los sindicatos. Ellos alentaron su creación. Pero también fue una necesidad de los trabajadores, es decir, la Iglesia aprovechó una necesidad. (Agrónomo miembro del Sindicato de Trabajadores Rurales de Ubaíra y técnico de la Secretaría de Agricultura de Amargosa)

Estos sindicatos están presentes en los 20 municipios que forman parte del territorio del valle de Jiquiriçá y se asocian a través de su filiación a alguna de las dos federaciones presentes en el territorio —la FETAG o la FETRAF—, que a su vez tienen su representación en el ámbito nacional, tal como se aprecia en la figura 2.

La más antigua es la Federación de Sindicatos de Trabajadores Agrícolas del Estado de Bahía (FETAG – BA), ligada al Partido Comunista de Brasil, y que tiene sus orígenes en la década de 1930 en otro territorio del estado, pero que años más tarde fue cerrada por el gobierno de Getulio Vargas. La FETAG – BA fue creada en septiembre de 1963. En diciembre del mismo año se fundó la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG). Los municipios de Santa Inés, Ubaíra, Jiquiriçá, Mutuipe, Amargosa y Laje, junto con los de Baixo Sul, Piamonte,

Figura 2  
ESTRUCTURA DE LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES RURALES (STR)



*Fuente:* elaboración propia.

Paraguacu/Diamantina, están vinculados además a la red sindical regional del Polo Sindical de Amargosa, con sede en Mutuipe.

La FETRAF – BRASIL/CUT —Federación Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar— nació en julio del 2004 a partir del Primer Encuentro Nacional de Agricultura Familiar celebrado en Brasilia. Su origen está en la lucha de los agricultores familiares en una fase de debates y propuestas basados en el “nuevo sindicalismo cutista”. Con la fundación de la CUT (Central Única de Trabajadores) a comienzos de los años ochenta crece el movimiento de oposición sindical de línea cutista, que tenía como objetivos superar el peleguismo y rescatar los principios de la libertad y autonomía sindicales, suprimidos por la intervención de la dictadura militar (1964-1984) (FETRAF 2011).

La FETRAF nace a partir de una línea disidente de la FETAG, más preocupada por los temas de la agricultura familiar y coincidiendo con la llegada del PT al gobierno de Brasil el año 2003. Hoy esta es la organización más activa en lo que respecta a su vinculación con el gobierno. La relación que se establece entre ambas federaciones dentro del territorio se caracteriza por las permanentes pugnas políticas y la falta de cooperación, lo que impide que se generen alianzas entre más actores del territorio. En síntesis, estamos en presencia de un movimiento sindical

con una larga historia en la zona, pero que hoy se entiende y se manifiesta principalmente a través de la FETRAF.

Cabe señalar, finalmente, que la participación de mujeres en el movimiento ocurre relativamente pronto, en parte promovida por la Iglesia y en parte por la reivindicación del derecho a participar que ellas mismas efectúan. El noroeste de Brasil es la zona que exhibe un mayor índice de inmigración masculina durante los años ochenta (56% frente a al 26% promedio del país), lo que dejó a muchas mujeres a cargo de la tierra y el hogar (Guivant 2003). Una vez caída la dictadura militar, estas mujeres fueron conquistando espacio en los sindicatos, originalmente creados con el fin de ocuparse de la distribución de los recursos económicos, pero que comenzaron a reivindicar también los derechos sociales de los trabajadores.

### **Actores públicos y privados**

El Estado ha jugado un papel clave en el desarrollo del mercado en el valle Jiquiriçá desde finales del siglo XIX. Pero no es sino hasta el reconocimiento de un conjunto amplio de derechos sociales en la Constitución de 1988, que la política pública se transforma en un poderoso colaborador del desarrollo del noreste de Brasil (Quan 2011).

La nueva Carta de 1988 redefine el papel y el carácter del Estado, transfiriendo responsabilidades del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales. Este proceso democratizador se inicia durante la segunda mitad de los años ochenta, con un intenso proceso de movilización popular que incide en el notorio foco participativo que adoptan las reformas realizadas. Aquí aparecen en escena los concejos gestores creados para compartir responsabilidades con el gobierno en la formulación, puesta en práctica y fiscalización de las políticas. Los concejos gestores son espacios de participación de la sociedad civil en las tomas de decisiones relativas a las políticas públicas y más específicamente en el control social del uso de los recursos públicos (Teixeira da Rocha y Filippi 2008).

Los actores públicos del estado que forman parte de la coalición son la Secretaría de Agricultura Familiar (SEAGRI) y la Secretaría de Planificación (SEPLAN) del gobierno de Bahía. También juega un papel clave la Empresa Bahiana de Desarrollo Agrícola (EBDA), dependiente de la SEAGRI, cuya misión es contribuir al desarrollo rural sustentable,

Figura 3  
BRASIL, ESTADO DE BAHÍA Y TERRITORIOS



viabilizando las condiciones para el pleno ejercicio de la ciudadanía y la mejoría de la calidad de vida de los (as) agricultores (as) familiares. Las áreas en las que actúa son investigación agropecuaria, asistencia técnica y extensión rural, clasificación de productos de origen vegetal, fomento agropecuario y agroindustrialización con sustentabilidad para el estado de Bahía (EBDA 2012).

Cabe mencionar también a la Superintendencia de Agricultura Familiar, igualmente dependiente de la SEAGRI, cuya misión es desarrollar políticas para el conjunto de la agricultura familiar, de modo de promover el desarrollo sustentable a partir de las familias, con impacto directo en la producción de bienes y servicios en los ámbitos locales y regionales, valorando la cultura, la preservación y recuperación ambiental y la negociación política con representantes de las sociedades, y practicando los principios de la descentralización, la democracia, la transparencia y la asociatividad. Para ello cuenta con una serie de iniciativas, como el Programa Garantía Safra, el Programa de Desenvolvimento da Apicultura, el Programa Semeando, el Programa Sertão Produtivo, el Programa Biosustentável, el Programa Acesso a Mercados, el Programa Agroindustriais, el Programa UNIATER (Universalizar o Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural), el INTEGRAR y Mata Verde (SUAF – SEAGRI Bahía 2012). Por su parte, la Secretaría de Planificación (SEPLAN) del estado de Bahía, a través del Coselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), apoya la planificación y las acciones del gobierno

en los 26 territorios de identidad. Cabe al Concejo, entre otras atribuciones, proponer estrategias de implementación del programa Territorios de Identidad y directrices para la elaboración de los proyectos relacionados (SEPLAN 2012).

También hay actores de carácter nacional cuya contribución al quehacer de la coalición es evidente. Tal es el caso del Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), creado en 1996 por el Ministerio de Agricultura y Abastecimiento, que luego pasó a formar parte del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), establecido en 1999, específicamente de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). El PRONAF es un programa de microcrédito que financia proyectos individuales o colectivos que generen renta a los agricultores familiares y colonos de la reforma agraria, con tasas bajas accesibles a los agricultores para el financiamiento de la cosecha, actividades agroindustriales, inversión en maquinaria, equipamiento o infraestructura de producción y servicios agropecuarios y no agropecuarios. El acceso a este programa involucra la participación de los sindicatos, quienes están facultados para entregar una declaración de aptitud a los agricultores, que a través de la asistencia técnica y extensión rural del municipio elaboran el proyecto técnico de financiamiento. El PRONAF es un claro ejemplo de lo necesaria que resulta la articulación de los diferentes actores para lograr beneficios para los agricultores familiares.

Finalmente, los actores privados que forman parte de la coalición corresponden a organizaciones no gubernamentales con presencia y acción en el territorio. Tal es el caso del Centro Sapucaia, una ONG cuyo objetivo principal es desarrollar y apoyar investigaciones y aplicaciones de modelos de uso sustentable de la tierra, supervisando un uso racional de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, para promover el desarrollo sustentable y la calidad de vida de las comunidades locales. Por su parte la FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), fundada en 1961, es una ONG que actúa en seis estados brasileros y que tiene su sede nacional en Rio de Janeiro. Desde sus orígenes ha estado comprometida con el trabajo de organización y desarrollo local, comunitario y asociativo. La FASE – Bahía tiene tres líneas de actuación: una asociada a sistemas agroecológicos de producción; otra a redes de comercialización de productos agrícolas; y una tercera al control social sobre el poder público y la exigencia de derechos. Un ejemplo del

trabajo que la FASE – Bahía realiza en la zona es el proyecto Inclusão Social de Jovens e Mulheres AMAs – Agentes Multiplicadores de Assistência Técnica e Extensão Rural, que tiene como principal meta la inclusión económica, social y política de jóvenes y mujeres de la agricultura familiar a través de una estrategia de educación popular multiplicadora. En este caso, la FETRAF es quien asumió las negociaciones directas con el gobierno estatal para su colaboración.

Otros actores con los que los sindicatos se articulan para el logro de sus objetivos son el Banco de Brasil, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), las secretarías de agricultura y medio ambiente de los municipios, y la Comisión Pastoral de la Tierra de Bahía (CPT Bahía).

### **La agricultura familiar en el discurso de los sindicatos y las políticas públicas**

El discurso compartido de los actores que conforman la coalición se podría resumir en el “fortalecimiento de la agricultura familiar”. Este alegato no es exclusivo del territorio que nos convoca, pero ha adquirido aquí un fuerte sentido que se ha transformado en acción. La bandera de lucha de los sindicatos de la agricultura familiar es que esta sea una actividad fuerte y que las personas puedan vivir de ella, teniendo como misión organizar a los trabajadores para garantizar sus derechos, entre ellos, el acceso a la tierra y el crédito.

Los actores externos a la coalición señalan que los líderes tienen un discurso poco claro en torno a sus demandas, y lamentan a su vez que ellas se centren tanto en lo agrícola que dejan de lado otros temas y a los centros urbanos. No obstante, en la práctica estos grupos han centrado sus demandas en temas relativos a la reivindicación de los derechos para los trabajadores de la agricultura familiar, principalmente en asuntos de salud, previsión social, jubilación y, más recientemente, otras materias de índole productiva y de mercado. Por este motivo, algunos de los sindicatos están en proceso de conformación de cooperativas para mejorar el mercado de sus productos y evitar así a los intermediarios. Hay un interés en revalorar la agricultura familiar, para lo cual demandan continuamente del Estado asistencia técnica y calificación.

Aunque no pareciera existir diferencias significativas entre las demandas de las mujeres y las de los hombres, hay algunas demandas que tienen un impacto significativo en la reproducción de los sistemas de género. Por ejemplo, las de las mujeres están muy centradas en el tema del agua, pues son ellas las que se ocupan tradicionalmente de las labores relacionadas con su suministro, y no tanto en el de la propiedad. Aunque existe una ley que garantiza el acceso igual de mujeres y hombres a la propiedad de la tierra, esta norma no se aplica y este es un problema que no está siendo reivindicado por los sindicatos en general, ni por las mujeres en particular.

### **Capacidad de acción, recursos y capitales**

El principal capital con que cuenta la coalición es el social, pues los sindicatos de trabajadores de la agricultura familiar tienen un gran poder de convocar a los agricultores familiares y sumarlos a la coalición. El capital político viene dado por la afiliación de los sindicatos al PT, lo que permite a sus líderes acceder a cargos políticos y les da capacidad de negociar con mayor fluidez con los actores públicos. Son estos actores los que logran atraer el capital económico, en la medida en que los sindicatos se articulan y solicitan fondos de los organismos públicos y privados para desarrollar acciones concretas en el territorio.

Una crítica que se hace a los líderes sindicales es que no saben usar su capital en beneficio de las bases. No obstante, se les reconoce el capital social y político, dado su gran poder de convocatoria. No cabe duda que contar con “padrinos políticos” en algunas instituciones públicas permite a los dirigentes sindicales acceder al poder político de forma más expedita y así conseguir beneficios para la comunidad. Se puede entonces diferenciar entre el poder político que ejercen en el ámbito local, que está más relacionado con atraer a nuevos afiliados y con su poder de convocatoria o capital social, y el que ejercen con sus aliados políticos del estado y que les permite acceder a beneficios políticos.

Los líderes sí tienen fuerza política para llegar hacia arriba, pero no para llevar ese poder hacia abajo, no para llegar a la gente. El poder no lo tiene el pueblo, lo tienen los líderes. (Representante del MST, valle de Jiquiriçá)

Por otro lado, los sindicatos no poseen un capital económico importante. Su dinero proviene de las cuotas recaudadas a los socios y muchos de ellos no las pagan. La forma que tienen de acceder a recursos es a través de la postulación a fondos públicos concursables, que a veces resulta muy burocrática o engorrosa. La capacidad de acción de la coalición se orienta, por tanto, en tres direcciones: i) mejorar las condiciones de vida de los agricultores familiares y velar por sus derechos y reivindicaciones; ii) elaborar proyectos a través de fondos públicos concursables de programas orientados específicamente a la agricultura familiar; y iii) capacitar a jóvenes en materias sindicales (escuelas sindicales).

Un dato a tener en consideración es que el acceso a estos beneficios depende del hecho de disponer del documento civil, lo que incide indirectamente de forma distinta en hombres y mujeres, ya que muchas mujeres suelen carecer de este documento. El Estado ha iniciado campañas para modificar esta situación y mejorar el acceso a la propiedad de las mujeres (DAPI, Ley de María de Peña), abriendo también una línea de créditos específicos para ellas e implementando sistemas de cuotas para las mujeres en los partidos políticos y en las nuevas formaciones.

La mayoría de los líderes del territorio tiene relación con algún partido político. Lo que para algunos es una ventaja —por la posibilidad de acceder con mayor rapidez a programas a través de los vínculos con parlamentarios o representantes de ministerios—, para otros es un inconveniente —pues algunos líderes se preocuparían más de hacer carrera política que de la agricultura familiar o del territorio.

## **A modo de conclusión**

Hemos visto que el valle de Jiquiriçá es muy diverso agroecológicamente, lo que ha favorecido una gran variedad de cultivos agrícolas, junto con la ganadería, que ocupan tanto a los grandes agricultores tradicionales, como a la pequeña y mediana agricultura familiar. No obstante, el valle ha pasado por periodos de auge y de caída de los principales cultivos comerciales, y ha sido la agricultura familiar de su zona baja la que mejor se ha adaptado a estos cambios. En este contexto, la presencia de la coalición ha permitido la representación de los agricultores familiares, contribuyendo a que las políticas públicas para la agricultura familiar tengan llegada a los territorios. La acción articulada de los agricultores a través

de los sindicatos, los municipios, las secretarías de estados y las ONG es fundamental para movilizar diferentes tipos de capitales y recursos.

La ayuda estatal a la agricultura a pequeña escala, así como los programas sociales e inversiones públicas, han tenido efectos positivos para mantener el desarrollo económico local. Con la ayuda de los sindicatos y las políticas públicas del Estado, la agricultura familiar ha logrado posicionarse como una actividad económica capaz de hacerle frente a las diferentes crisis que ha experimentado la agricultura en general.

Aunque el aporte de la coalición a los cambios en las condiciones objetivas de desarrollo (crecimiento económico, incidencia de la pobreza y desigualdad de ingresos) puede ser relativo, no cabe duda de que sí ha desempeñado un rol importante en incrementar la capacidad de agencia de los agricultores familiares.<sup>2</sup> La presencia de los sindicatos y el trabajo de fortalecimiento que de estos se ha hecho a través de la formación de sus líderes, han permitido un mayor equilibrio del poder en el territorio. El valle comienza a cambiar de rostro tras la emergencia de los movimientos sociales. La principal fortaleza de esta coalición está en la capacidad de unión y organización de los trabajadores rurales. Ocupan un espacio político y son capaces de formar alianzas con otros actores que tienen intereses y objetivos compartidos y que aportan otros capitales que son necesarios para poder ejercer la acción.

Históricamente, el poder municipal en el valle de Jiquiriçá estuvo dominado por un pequeño número de familias propietarias de la tierra, poderosas e interrelacionadas, que garantizaban el acceso privilegiado a las oportunidades económicas para ellas, sus aliados y redes sociales. Un cambio importante que tiene lugar con la conformación de la coalición es que permite que los agricultores formen parte de los procesos políticos, sea a través de la formación política o de los líderes que los representan.

Las escuelas de formación política, por su parte, han favorecido la aparición de líderes que hoy en día trabajan en diferentes organizaciones. Incluso algunos de ellos ocupan cargos políticos, como algunas prefecturas y concejalías municipales. La creación de escuelas de alfabetización y

---

2. Entendemos por capacidad de agencia “el conjunto de activos y habilidades prácticas y simbólicas que permiten a un actor intervenir decididamente en la definición de agenda, la toma de decisiones y la asignación de recursos, de acuerdo con sus propios intereses reconocidos como tales y definidos por él mismo”.

los proyectos de escuelas para jóvenes o escuelas sindicales permiten que hoy los agricultores tengan mayor claridad sobre sus derechos y sepan que pueden acudir a los sindicatos para plantear sus demandas.

La principal dificultad que enfrenta la coalición es la sobrepolitización de los sindicatos, situación que se da sobre todo luego de la llegada del PT al gobierno y que, según opinan algunos, termina perjudicando la lucha de los trabajadores. El hecho de que algunos de los líderes aspiren a cargos públicos genera la sensación de que se pierde la capacidad de crítica. A veces los sindicatos cumplen una función de intermediarios del gobierno, más que de poder independiente. Por otro lado, en los mismos sindicatos hay problemas de representación, debido a que son pocos los agricultores que participan activamente en ellos.

Con todo, los sindicatos de agricultura familiar y la coalición de la que forman parte han jugado un rol importante en la capacidad de adaptación de la actividad a los cambios del mercado, a diferencia de las grandes haciendas, elemento esencial en una zona eminentemente agrícola, donde la agricultura es la principal fuente de empleo y de ingresos.

## Bibliografía

AGUIRRE, Francisco, Javier ESCOBAL y Arilson FAVARETO

2011 “Mercados e estruturas produtivas – tópicos para uma síntese preliminar”. Documento de discusión.

BEBBINGTON, Anthony

2011 “Theorizing Rural Territorial Dynamics in Latin America: Elements for a Theoretical Framework”. Documento interno. Santiago de Chile: RIMISP.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL –  
CONDRAF

2010 *Política de desenvolvimento do Brasil rural (PDBR)*. Brasília: CONDRAF.

EMPRESA BAIANA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA – EBDA

2012 Documento disponible en: <<http://www.ebda.ba.gov.br/>>

FETRAF – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR

- 2011 “Quem somos: FETRAF – BRASIL/CUT - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar”. Documento disponible en: <<http://www.fetra.org.br>>.

GUIVANT, Julia

- 2003 *Change, Gender and Land Rights: A Brazilian Case Study*. Ginebra: United Nation Research Institute for Social Development.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

- 2012 “MDA: institucional”. Documento disponible en: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/institucional/institucional>>

PRONAF – PROGRAMA NACIONAL DE FORTALICIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

- 2008 *Manual de crédito rural*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar.

QUAN, Julian

- 2010 “Territorial Dynamics in Northeast Brazil: The Role of Social Coalitions, Actor Networks and State Policy in the Jiquiriçá Valley, Bahia”. Documento inédito.
- 2011 “Evolution of Agricultural Markets and Public Policy in the Jiquiriçá Valley: Impacts and Limitations in the Construction of an Inclusive Economy”.

QUAN, Julian, Alicia RUIZ OLALDE y Valderine SANTOS

- 2011 *Territorial Diversity and Inclusive Growth: Development Dynamics in the Jiquiriçá Valley, Northeast Brazil*. Documento de Trabajo, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

RUIZ OLALDE, Alicia y Julián QUAN

- 2011 “Dinâmica sócio-econômica no Território do Vale do Jiquiriçá – BA, 1990-2010”. 49º Congresso da SOBER. Belo Horizonte – MG, Brasil.

SEPLAN – SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA  
2012 Documento disponible en: <<http://www.seplan.ba.gov.br>>

SUPERINTENDENCIA DE AGRICULTURA FAMILIAR (SUAF) – SEAGRI Bahía  
2012 Documento disponible en: <<http://www.seagri.ba.gov.br/suaf.asp> en 2012>.

TEIXEIRA DA ROCHA, M. R. y E. FILIPPI  
2008 “Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos”. En *Anales del VI Seminario Internacional de Desarrollo Rural – Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI, 2007. Bogotá (Colombia)*.



## Cohesión, identidad e incentivos externos en una coalición de larga duración (Cerrón Grande, El Salvador)

---

Raúl H. Asensio

---

Este capítulo analiza los esfuerzos de un conjunto de actores que trabajan y/o viven en una zona rural del norte de El Salvador, por conformar una alianza de larga duración para lograr cambios institucionales en favor de un modelo de desarrollo más inclusivo para la población. El escenario es un territorio de 411 km<sup>2</sup> compuesto por los distritos de Tejutla, El Paraíso, Santa Rita, Chalatenango, Azacualpa, San Luis del Carmen, San Rafael y San Francisco Lempa, situados en la ribera norte del humedal Cerrón Grande, en el departamento de Chalatenango. De acuerdo con la caracterización que usamos en este libro, se trata de una coalición territorial explícita y de larga duración. Se inicia con los acuerdos de paz de Chapultepec de 1992 y se mantiene hasta la actualidad. Durante esos años, existen etapas de actividad y periodos de crisis. Sin embargo, existe un hilo de continuidad determinado por dos elementos: la institucionalidad creada por la coalición y una narrativa elaborada por sus propios integrantes, que da cuenta de su origen y trayectoria. En este sentido, uno de los elementos más destacados de la coalición de Cerrón Grande es su sólida identidad de grupo y la fuerte idea de proyecto compartido. El otro aspecto significativo es la existencia de diferentes espacios institucionales creados por la propia coalición para dar continuidad a su labor, especialmente el Comité Ambiental de Chalatenango (CACH) y más recientemente el Comité Interinstitucional del Humedal Cerrón Grande (CIHCG). Estas instancias pueden ser consideradas parte de una

misma coalición ya que, si bien tienen ámbitos de acción distintos, comparten muchos de sus objetivos y componentes.

El análisis de Cerrón Grande permite enfatizar algunos temas centrales en la discusión sobre el papel de las coaliciones territoriales en el desarrollo rural. Bebbington (2011) señala que la historia de los territorios exitosos de América Latina está definida por la interacción entre actores locales y actores externos, que hace posible que determinados territorios escapen de los condicionamientos estructurales que los arrastran hacia la pobreza y el subdesarrollo. En este contexto, las coaliciones son una de las formas posibles de interacción positiva entre actores locales y externos. Pueden ser vistas como mecanismos de acción coordinada colectiva que cumplen dos funciones. Por un lado, permiten que los impulsos de cambio surgidos dentro de un territorio sean asumidos por actores diferentes, acumulando la fuerza necesaria para propiciar transformaciones institucionales. Por otro lado, las coaliciones también tienen el potencial de arraigar en un territorio impulsos de cambio exógenos, que progresivamente son asumidos como propios por los actores locales.

El análisis de la coalición de Cerrón Grande profundiza y complejiza la propuesta de Bebbington en aspectos como la distinción entre actores locales y actores externos, la evolución de las estrategias de interacción, y el equilibrio entre los intereses, no siempre coincidentes, de los diferentes integrantes de la coalición. En Cerrón Grande, los actores externos son importantes para los procesos de desarrollo, ya que asumen una parte de los costos de movilización de los actores locales. También proporcionan la trama conceptual que da sentido a las reivindicaciones de los actores del territorio. Sin embargo, esta influencia también se da en el sentido contrario. Como veremos, tras casi dos décadas de interacción continuada, la distinción entre impulsos endógenos de cambio e impulsos exógenos no es tan sencilla y tampoco lo es distinguir entre actores externos y actores internos.

El otro factor clave para entender la historia de esta coalición es la estructura de oportunidad política. Su éxito no solo pasa por lo que sucede en el territorio. Es importante considerar también la coyuntura nacional y los cambios en el ámbito global, que propician ciclos de mayor y menor interés de la cooperación internacional en el territorio. Se trata, en este sentido, de un caso que permite observar la escala multinivel de las coaliciones territoriales. Estamos ante una coalición que tiene

proyección nacional e internacional. En el curso de sus acciones, recurre a redes de aliados externos, lo que le permite plantear batallas en arenas que van más allá del territorio y que involucran a redes cambiantes de aliados.

Esta capacidad para articular diferentes escenarios de confrontación/negociación es uno de los rasgos distintivos que explican el éxito y permanencia de la coalición de Cerrón Grande. En este sentido, se trata de un ejemplo similar al estudiado por Cupples, Glynn y Lariosz (2007) en el norte de Nicaragua: una alianza entre actores diferentes, que es capaz de articular un discurso alternativo a partir de la apropiación local de los discursos globales sobre el desarrollo, para generar un proyecto territorial novedoso. Las siguientes páginas analizan esta trayectoria de éxitos y fracasos, atendiendo cuatro temas: (i) el contexto en que la coalición se desarrolla; (ii) sus principales características; (ii) las estrategias de acción; y (iv) la evolución de la coalición en el tiempo, desde un perfil nítidamente clasista a un discurso que gira en torno a aspectos ambientalistas.<sup>1</sup>

## Una historia de intervenciones externas

Chalatenango es uno de los departamentos menos poblados de El Salvador. Los ocho municipios ribereños suman 66 mil habitantes, con un alto índice de ruralidad: 57% frente al 37% en el ámbito nacional (Gómez y Cartagena 2011). Tradicionalmente el departamento ha sido considerado un territorio marginal desde el punto de vista político y económico. Sin

---

1. Este estudio se realizó en el marco del proyecto Coaliciones, Dinámicas Territoriales y Desarrollo, que es parte del programa Dinámicas Territoriales Rurales de RIMISP. Está basado en los documentos previos sobre Cerrón Grande producidos en este programa y en una serie de entrevistas realizadas sobre el terreno en septiembre de 2011. Agradezco la generosa ayuda y disposición del equipo del Programa Salvadoreño de Investigación sobre el Medio ambiente (PRSIMA), que puso a mi disposición toda la información acumulada luego de años de trabajo en Chalatenango, especialmente a Ileana Gómez y a Elías Escobar, quien me acompañó durante mi recorrido por la zona y actuó como interlocutor con los actores locales. La primera versión del documento fue discutida en un taller realizado en Santiago de Chile en noviembre de 2011, en el que estuvieron presentes Ignacia Fernández, Alexander Schejtman, Daniela Miranda y Francisca Maynard.

embargo, se trata de un territorio muy intervenido por actores externos. Es precisamente la dinámica generada por estas intervenciones y las diferentes respuestas de los actores locales, lo que convierte a Chalatenango en un territorio especialmente interesante para analizar el surgimiento y trayectoria de coaliciones (Gómez y Cartagena 2011, Díaz *et al.* 2011, Florian *et al.* 2011).

El primer momento clave para entender las dinámicas territoriales actuales es la construcción de la represa de Cerrón Grande, en 1976. Esta obra es el último de los grandes proyectos desarrollistas diseñados por los gobiernos conservadores en el periodo anterior a la guerra civil. Según sus promotores, debía ser un punto de quiebre en la historia de El Salvador. En un momento en que las tensiones políticas y sociales eran extremadamente agudas, esta represa debía asegurar el abastecimiento de energía eléctrica en la superpoblada franja central y permitir la conexión de las zonas rurales del norte del país. Para Chalatenango, la construcción de Cerrón Grande supone un cambio radical por dos razones: por un lado, el departamento se convierte en un lugar estratégico para las élites nacionales; por otro, las obras suponen la entrada en el territorio de actores externos, que en adelante van a condicionar los procesos sociales y económicos. El más importante de estos nuevos actores vinculados a Cerrón Grande es la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), la institución estatal con sede en San Salvador encargada de administrar el embalse.

Entre 1973 y 1974, para preparar la obra, la CEL adquiere más de 20 mil manzanas de tierra. Estas adquisiciones son el inicio de una relación conflictiva con la población que, como veremos, continúa hasta la actualidad.

En los años setenta y ochenta, Chalatenango es una zona de intenso activismo social. En esa época, el eje de la movilización es la cuestión de la tierra. En torno a este problema se articulan sindicatos agrarios y cooperativas (Lara 2003, Van der Brogh 2005). También es significativo el papel de la Iglesia Católica. Las comunidades de base son parte de un proceso de movilización social que estalla a partir de 1979. Con el inicio del conflicto armado, Chalatenango se convierte en uno de los principales escenarios de la guerra (Comisión de la Verdad 2007). El norte del departamento, alejado de las carreteras principales y cercano a la estratégica frontera con Honduras, es el refugio de los principales dirigentes

del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). La guerrilla controla gran parte del territorio hasta la firma de los acuerdos de paz en 1992. Muchas de las relaciones personales que son la clave para el éxito de la coalición se inician en este contexto y permanecen vigentes hasta la actualidad.

Esta trayectoria de activismo político y social tiene consecuencias importantes para la conformación de coaliciones en el periodo posterior. Para la población, supone un aprendizaje práctico en cuanto a estrategias de acción colectiva y organización social. En el plano social, la experiencia de la guerra permite constituir una red de contactos que en algunos casos permanece vigente. Hace posible que nuevos actores externos, cooperantes, profesionales de clase media involucrados en la guerrilla, se vinculen al territorio. También es importante en el plano simbólico. Hasta la actualidad, la guerra es un elemento central en los relatos sobre el territorio, tanto de los propios habitantes como de la gente de afuera (Herrador y Boada 2008). Es una parte esencial de la memoria colectiva que da sentido a las acciones colectivas y las legitima como parte de un proceso amplio y continuo de reivindicación social (Silber 2004a).

En la posguerra, Chalatenango mantiene su centralidad. Programas como PRODERE (Programa de Desarrollo Rural para Desplazados y Refugiados) y PROCHALATE (Programa de Desarrollo Rural para el Departamento de Chalatenango) invierten millones de dólares en proyectos productivos y organizativos. Aunque quedan por debajo de lo esperado en cuanto a resultados, implican cambios radicales en la manera en que los actores locales se organizan y expresan sus demandas (Van der Borgh 1997 y 2005, Foley, Barry y Kandel 1998).

Uno de los principales cambios de esta época es el surgimiento de un gran número de organizaciones privadas de desarrollo. Estas ONG casi siempre son creadas por antiguos dirigentes guerrilleros o personalidades vinculadas a los movimientos políticos de izquierda, que encuentran en ellas una forma de reinsertarse en la sociedad de posguerra (Navas 2007). Para estos antiguos líderes guerrilleros, las nuevas ONG cumplen una doble función: son un medio de vida que les permite continuar con su activismo político en un contexto de paz; y, al mismo tiempo, les dejan mantener su posición predominante en el mundo político y social local. Muy frecuentemente, los antiguos soldados y suboficiales de la guerrilla pasan a trabajar en las ONG dirigidas por sus comandantes

y mandos medios. En otros casos, se involucran como beneficiarios de los proyectos, mientras que las antiguas redes de solidaridad europeas o norteamericanas se convierten en fuentes de financiamiento y enlace con el mundo de la cooperación internacional (Van der Borgh 2005, Navas 2007, Silber 2007).

PRODERE y PROCHALATE impulsan nuevas formas de organización social en las comunidades rurales. Los sindicatos agrarios pierden fuerza y son sustituidos por asociaciones de productores y comités especializados. También empiezan a surgir identidades étnicas que durante décadas habían tenido un papel secundario frente a los discursos ideológicos clasistas (Peterson 2006). Esta es una transición que en la década del noventa se produce en muchos lugares de América Latina, pero que en Chalatenango se caracteriza por ser muy veloz (Petras y Veltmeyer 2001, Edelman 1999, Brockett 1991). En apenas diez años, la matriz de organización social cambia radicalmente: de un modelo de organización eminentemente “revolucionario” (guerrilla, organizaciones de apoyo, Estado paralelo), se pasa a un modelo de organización social típico de los espacios rurales de la época neoliberal (asociaciones de productores, comités especializados, etc.). Una de las herencias de esta rápida transición es una sociedad altamente politizada. Hasta la actualidad, los partidos políticos son el eje de la vida social y política de Chalatenango. El FMLN es fuerte en las antiguas zonas guerrilleras, como Cinquera o Las Vueltas, mientras que la Alianza Revolucionaria Nacionalista (ARENA) predomina en las zonas de refugio, como El Paraíso y otras áreas cercanas, donde en los años ochenta se asienta la población que huye de las zonas de control guerrillero (Gómez, Escobar y Cartagena 2011). La pertenencia a uno u otro partido marca fronteras muy difíciles de superar y condiciona todas las estrategias de intervención (Garibay 2006, Prins 2007).

En el plano económico, el periodo de la reconstrucción está condicionado por la puesta en marcha de las reformas liberales más radicales de América Central (Rodríguez Meléndez 2006). Los sucesivos gobiernos de ARENA ponen fin al paradigma del Estado promotor de la actividad agraria. Las cooperativas, surgidas del movimiento popular antes y durante la guerra, entran en crisis, y en muchos casos se desintegran. La tierra se parcela y los productos importados de bajo costo disminuyen la rentabilidad de los cultivos tradicionales. En cambio, se incrementa la demanda urbana de productos como la carne de vacuno o los lácteos,

generando oportunidades para nichos particulares de productores (Cotgrove 2002). También crece la importancia de la pesca, que tiene a Guatemala como destino principal, y el turismo en la ribera del embalse Cerrón Grande. Suchitoto, en la orilla sur, se convierte en uno de los principales centros turísticos del país, lo que brinda nuevas expectativas a la población local (Morán y Ortiz 2009).

En el plano político, la reconstrucción permite a los gobiernos locales recuperar algo del protagonismo perdido durante la guerra. Con los acuerdos de paz, vuelven a celebrarse elecciones y se reanuda la vida política local (Rosales 2010). Sin embargo, se trata de municipios muy pequeños y con pocos recursos. Chalatenango es el departamento con más municipios del país y concentra siete de los diez municipios menos poblados de El Salvador. En algunos casos, como San Francisco Lempa, la población total no llega a mil habitantes. La cooperación entre municipalidades es muy difícil en un contexto de intensa politización y fragmentación administrativa. La figura del gobernador, representante presidencial en el departamento, es muy débil, por lo que las demandas de los habitantes del territorio se dirigen directamente al gobierno central.

El periodo de reconstrucción puede considerarse finalizado hacia 2002, cuando tras una década de presencia, cierran los grandes programas de cooperación internacional. Desde ese momento, Chalatenango entra en una etapa de normalización. Las dinámicas sociales y económicas se asimilan cada vez más al resto del país. El departamento sigue siendo uno de los objetivos principales de la cooperación internacional, pero las intervenciones son más limitadas. Es en este contexto de normalización y herencia de la posguerra que se desarrolla la etapa más crítica de la coalición que nos interesa analizar.

### **Orígenes y componentes de la coalición territorial**

En Chalatenango encontramos una coalición territorial de larga duración que busca impulsar, en el contexto de la reconstrucción de posguerra, un proyecto territorial fundamentado en la promoción de los pequeños productores rurales, sobre la base de un uso sostenible y racional de los recursos naturales. De una manera general, se pueden diferenciar tres momentos: (i) una etapa inicial de gran activismo e influencia de los

programas de reconstrucción asociados a los acuerdos de paz; (ii) una etapa de repliegue entre 2005 y 2010 debido a las dificultades económicas y la disminución de los recursos de los actores de la coalición; y (iii) una etapa de reactivación favorecida por la entrada de nuevos actores en la coalición y por el cambio de coyuntura política tras la elección de un gobierno progresista en 2009.

Se trata de una coalición muy dúctil, integrada por un gran número de actores, aunque la intensidad de su presencia no es siempre igual, ya que depende de sus propios ritmos de actividad y de los intereses específicos asociados a cada coyuntura. El factor aglutinante es un “proyecto”, es decir, un conjunto de expectativas compartidas respecto de la manera en que deben organizarse las relaciones sociales y económicas en el territorio. Los objetivos concretos varían con el tiempo, pero existe un hilo conductor que atraviesa los momentos de auge y repliegue.

En una mirada de largo plazo, la coalición está integrada por tres tipos de actores. En primer lugar, encontramos varias ONG locales surgidas en el proceso de reconstrucción posterior a los acuerdos de Chapultepec. Es el caso de la Fundación del Río Lempa (FUNDALEMPA), creada en 1993 a partir de un grupo de excombatientes y mandos medios del ejército guerrillero. Otros ejemplos son la Asociación para la Reconstrucción y el Desarrollo Municipal en Cinquera, el Comité de Reconstrucción y Desarrollo Económico y Social de Comunidades de Suchitoto (CRC), o la Asociación por el Desarrollo Local (ADEL) en Chalatenango.<sup>2</sup> En todos los casos se trata de instituciones locales, con incidencia en un conjunto de municipios, que abarcan a lo sumo un par de departamentos. Tienen un personal limitado y casi siempre giran en torno a uno o dos líderes, que son personalidades públicas reconocidas y referentes absolutos de la institución.

El segundo grupo está conformado por lo que podríamos denominar actores externos involucrados en el territorio. Se trata de organizaciones públicas y privadas, que si bien no tienen su sede en Chalatenango, están vinculadas con el territorio desde hace tiempo. Son los casos de varias

---

2. Cinquera y Suchitoto no se encuentran en el departamento de Chalatenango, pero incluimos a estas organizaciones porque en numerosas ocasiones coordinan con los integrantes de la coalición, ya que en buena medida forman parte de un mismo proceso social.

ONG, como el Programa Salvadoreño de Investigación sobre el Medio Ambiente (Prisma), con sede en San Salvador. También se puede incluir en este grupo al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN), que desde finales de los años noventa se involucra en diferentes iniciativas de preservación del humedal. Este caso, sin embargo, es particular, como se señalará más adelante.

El tercer grupo de actores involucrados en la coalición territorial son organizaciones locales de base, que existen en gran número en Chalatenango como resultado de la intensa acción de la cooperación internacional y de la propia trayectoria local de activismo social. Este grupo incluye a cooperativas agrícolas y ganaderas, cooperativas de pescadores, asociaciones de productores y comités de manejo de cuenca. También existen organismos de segundo piso, como las asociaciones de desarrollo comunal (ADESCO), promovidas por los municipios, que agrupan a actores locales en el ámbito de la comunidad. La participación de estos actores en la coalición es desigual. Depende de su propia fortaleza y de los intereses concretos de cada momento. Por lo general, suelen involucrarse cuando existe una amenaza que les afecta directamente o cuando un proyecto incentiva su participación. En otros casos, la clave es el empuje de tal o cual personaje local, que asume la representación institucional y se incorpora a las instancias de trabajo de la coalición.

Estos tres grupos de actores conforman el corazón de la coalición. Existen también una serie de actores periféricos, importantes en tanto interlocutores y eventuales aliados. En esta categoría se encuentran instituciones estatales como la CEL y CENDEPESCA, la institución estatal encargada de regular la actividad pesquera en Cerrón Grande. También podemos incluir en este grupo a los gobiernos locales, por lo general con escaso protagonismo en las dinámicas económicas del territorio, cuyas relaciones con la coalición dependen de la pertenencia partidaria y de las conexiones personales.

Se trata, por lo tanto, de un grupo amplio y diverso. Esta variedad de actores involucrados en la coalición tiene el efecto positivo de permitir una gran versatilidad de estrategias. En algunos casos se apuesta por acuerdos directos con el Estado salvadoreño. El mejor ejemplo son los acuerdos de “comanejo” de áreas naturales protegidas establecidos a finales de los años noventa entre varias ONG integrantes de la coalición y el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales. Estos acuerdos

permiten incrementar las áreas protegidas, a cambio de que las ONG se hagan cargo de la gestión y los gastos derivados de ello. Son los casos de las áreas protegidas de Cinquera, a cargo de la Asociación de Reconstrucción y Desarrollo Municipal (ARDM), y de Santa Bárbara, a cargo de FUNDALEMPA (Herrador y Boada 2008).

En otros casos, cuando no existe posibilidad de acuerdos directos con el Estado, se privilegian las acciones en el propio territorio, entre ellas las intervenciones públicas, los eventos de concientización, las capacitaciones, etc. También se realizan labores de presión con actores externos, a través de las redes de contactos de los socios. El punto clave es que la diversidad de actores permite estrategias complejas, en varios niveles (local, nacional, internacional), dependiendo de las coyunturas y de las posibilidades estratégicas de cada momento. Un aspecto clave en este sentido es que, en parte gracias a la dinámica generada por los programas de reconstrucción, existe en el territorio una masa crítica de profesionales con experiencia en trabajos de desarrollo. Este capital humano va más allá de las instituciones y constituye en sí mismo un activo de la coalición y del territorio. Quienes trabajan en una ONG local, pueden más adelante ser asesores de una municipalidad, líderes comunales o responsables de otra ONG, sin que este cambio suponga romper los vínculos con la coalición.

Las relaciones entre los actores de la coalición son complejas. Existe un núcleo central de actores, más activo e involucrado, que va cambiando con el tiempo. En los primeros años son especialmente importantes las ONG locales, que en ese momento cuentan con financiamiento importante. La situación cambia con el repliegue de la cooperación internacional, tras el final de los grandes programas de reconstrucción. En ese tiempo, cobran mayor protagonismo instituciones de carácter nacional, como Prisma, con redes más estables y diversificadas de financiamiento. No obstante, en todo momento se mantiene el arraigo territorial y la presencia de organizaciones de Cerrón Grande.

Junto con el capital social acumulado a lo largo de los años, otro de los principales activos de la coalición de Cerrón Grande es la existencia de una narrativa muy coherente sobre la propia coalición y su proyecto de desarrollo para el territorio. Esta narrativa se asienta en la experiencia compartida de la época del conflicto armado y de la posguerra. Silber señala que frente al predominio en el ámbito nacional de una tendencia

al olvido, el procesamiento de la memoria de la violencia en Chalatenango habría producido prácticas cotidianas de recuerdo, inscritas en el paisaje y en las actividades de la población (Silber 2004a). Estas políticas del recuerdo influirían en sus tomas de posición políticas, sociales y personales, entrelazándose con los problemas del desarrollo y dotando a los debates de un tono particular, en el que las referencias al pasado y el presente se cruzan.

Como ocurre con muchos de los movimientos sociales y ONG en el periodo posterior a la guerra, la coalición se percibe a sí misma como una coalición transformadora, que busca revertir el “orden tradicional” del departamento y enfrentar los “poderes establecidos” (Flint 1998, Binford 1997). Las ideas fuerza son tres: (i) Chalatenango como un territorio marginado de las dinámicas políticas y económicas nacionales, (ii) el desinterés del Estado y de las élites nacionales por revertir esta situación y (iii) la existencia de una tradición contestataria local, surgida desde abajo, a partir de la propia experiencia de la población. La coalición se insertaría en esta corriente subterránea de protesta, trazando una línea de continuidad que en ocasiones los actores involucrados remontan a las rebeliones indígenas del periodo colonial. Esta trayectoria contrastaría con la evolución general del país, marcada hasta el año 2009 por el predominio de coaliciones y gobiernos conservadores (Uang 2009, Lungo 2009, Wantchekon 1999).

Aunque la sustancia es siempre la misma, este discurso tiene formas diferentes, según la trayectoria de los interlocutores y su nivel de formación. En algunos casos da lugar a un relato altamente emotivo, anclado en experiencias personales, casi siempre asociadas al periodo de la guerra. En otros casos, se articula en torno a argumentos más sofisticados, menos emocionales, que parten de las categorías del mundo del desarrollo. Es aquí cuando salen a relucir de manera explícita los elementos ambientalistas o territoriales, que analizaremos más adelante. Lo importante, en todo caso, es que se trata de una narrativa muy sólida, que constituye una marca de identidad, individual y colectiva. Esta fortaleza discursiva y este sentimiento de proyecto compartido son aspectos fundamentales para explicar la persistencia de la coalición de Cerrón Grande a lo largo de más de dos décadas.

## Institucionalidad propia y legitimidad en el territorio

La diversidad de los actores que integran la coalición de Cerrón Grande es un elemento positivo y, al mismo tiempo, un riesgo. Estudios referidos a otros casos de coaliciones basadas en movimientos sociales muestran que la heterogeneidad de actores coaligados implica disyuntivas entre cohesión y eficiencia (Abramovay *et al.* 2008, Bebbington *et al.* 2008, Ospina *et al.* 2008). En el caso de Cerrón Grande, estos problemas también están presentes. Sin embargo, un aspecto interesante es que la coalición ha sido capaz de generar una institucionalidad propia con un alto grado de legitimidad interna y externa, que permite gestionar las diferencias. Este es probablemente uno de los factores clave que explican su éxito. La institucionalidad permite articular las iniciativas de los actores que conforman la coalición y amortiguar los posibles conflictos internos. La pieza más importante es el llamado Comité Ambiental de Chalatenango (CACH).

El CACH nace el 20 de septiembre de 1995 (Gómez y García 2002). Inicialmente está conformado por doce instituciones contraparte del programa PROCHALATE. Su origen está en una demanda de los donantes europeos del programa. El objetivo es enfrentar lo que en ese momento se percibe como el gran problema de la reconstrucción: la desarticulación de los esfuerzos de las instituciones locales, que muchas veces compiten con proyectos similares en los mismos espacios geográficos (Van der Borgh 1997). En 1998, el papel del CACH se amplía y consolida con la firma de una carta de entendimiento con el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales. Desde ese momento se convierte en una referencia en el territorio. Poco a poco, las reuniones mensuales van más allá del PROCHALATE y comienzan a incluir todo tipo de reivindicaciones sociales. El comité también se involucra en la elaboración del Plan de Manejo Ambiental del Departamento (PADEMA), que analizaremos más adelante (CACH 1998).

Con el final de PROCHALATE, el CACH adquiere autonomía como espacio institucional propio del territorio. Se convierte en un referente para las demandas de la población y es un actor importante para negociar con actores externos. Tras un periodo de crisis entre 2005 y 2010, en la actualidad el comité está integrado por ocho instituciones del gobierno central, seis unidades ambientales municipales, tres asociaciones de

municipios, siete ONG nacionales, dos ONG internacionales, dos casas de la cultura, un organismo de cuenca, tres asociaciones de desarrollo comunal y un instituto de educación media. Aunque no tiene la fuerza de su etapa dorada, cumple una función importante como espacio de encuentro y como “refugio institucional” para personas involucradas en el trabajo social, que tras la crisis derivada del final de los programas de reconstrucción, ven desaparecer sus organizaciones de referencia. Evita, por lo tanto, que el capital humano y social de la coalición se pierda. Como señala uno de los entrevistados, más allá de las instituciones que formalmente lo integren en cada momento, “el CACH somos nosotros y va allí donde nosotros vamos”.

El CACH abarca todo el departamento de Chalatenango. Es, por lo tanto, un espacio que supera los límites de Cerrón Grande. Más circunscrito está el segundo espacio institucional creado por la coalición: el Comité Interinstitucional del Humedal Cerrón Grande (CIHCG). El origen del CIHCG está en un compromiso de entendimiento firmado en enero de 2002 entre instituciones estatales con jurisdicción en el embalse y las ONG que trabajan en la zona lacustre. Entre los fundadores están la CEL, el MARN, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES), FUNDALEMPA, el CRC Suchitoto y el propio CACH. Con el paso del tiempo, varias de estas instituciones desaparecen o pasan a tener una intervención más episódica, mientras otras, como Prisma, se incorporan y ganan protagonismo. En la actualidad, el CIHCG está integrado sobre todo por organizaciones de la sociedad civil. Para los pobladores del territorio cumple una doble función: (i) es un espacio de información sobre los proyectos que se ejecutan en el área del humedal y (ii) eventualmente se transforma en una plataforma de defensa, donde pueden llevar sus demandas y encontrar apoyo para negociar con actores del sector público y privado.

El CIHCG y el CACH son los actores más relevantes en el territorio de la ribera norte del humedal Cerrón Grande. Un análisis de su red de relaciones realizado en 2010 muestra que se trata de las dos instancias clave en el tema ambiental (Escobar 2011). En torno a ellas convergen las asociaciones de base (cooperativas y asociaciones productivas), los organismos estatales y las organizaciones dependientes de los municipios (los ACODES). Aunque no tienen capacidad ejecutiva en sí mismos, el CIHCG y el CACH son imprescindibles en los debates sobre las políticas

de desarrollo del territorio. Son una red de soporte para las labores ambientalistas y una instancia de control frente a las iniciativas de otros actores. Sus reuniones permiten a la coalición procesar sus diferencias internas y discutir las iniciativas de cada uno de sus integrantes. Aunque no siempre son respetados por todos los integrantes de la coalición, los acuerdos del CIHCG y del CACH tienen una fuerte legitimidad social, especialmente para el colectivo que trabaja temas de desarrollo. Para los integrantes de la coalición, contravenir estos acuerdos supone un riesgo en términos de capital social y simbólico. También para los actores externos es un peligro, ya que implica desconocer instancias bien consideradas en el territorio y con llegada a círculos de la capital con gran capacidad para organizar campañas de defensa de sus intereses (cooperación internacional, mundo de las ONG). En las páginas siguientes veremos algunos ejemplos al respecto.

### **Evolución de los discursos**

La continuidad en el tiempo es uno de los aspectos más sorprendentes de la coalición de Cerrón Grande, pero esto no quiere decir que sea una coalición estática. En el transcurso de los años cambian sus integrantes y cambia también el énfasis de los discursos. Inicialmente el tema que articula a las demandas es el acceso a la tierra. Esta es una de las cuestiones centrales del periodo de posguerra en todo el país (Kowalchuk 2004). Los acuerdos de paz incluyen la creación del Programa de Transferencias de Tierras, que debía afectar a propiedades de entre 245 y 500 hectáreas, que serían transferidas a excombatientes y campesinos sin tierra, mediante créditos blandos proporcionados o avalados por el Estado (McReynolds 2002). Hasta 1999 se reparten más de 100 mil hectáreas (Lungo 2011). El resultado es un cambio en el mapa de la propiedad rural y un acusado proceso de recampesinización y minifundización de un sector importante de la población salvadoreña.

En Chalatenango la tierra transferida suma 15 mil manzanas, la cifra más alta en el ámbito nacional. Los beneficiarios son aproximadamente 3700 (Lungo 2011). Estas cifras son, sin embargo, insuficientes. El reparto no pone fin a los problemas que habían estado detrás de gran parte de las movilizaciones de los años setenta y ochenta. La paz inicia una agria polémica entre las comunidades “guerrilleras” y las comunidades

que habían estado más cercanas al gobierno durante la guerra. También se cuestiona la profundidad de los cambios puestos en marcha en temas como la equidad de género (Silber 2004b). En pocos años, los nuevos propietarios arrastran el problema de la “deuda agraria” derivada del impago de los créditos para la adquisición de sus propiedades (Kowalchuk 2003a, 2003b). Los problemas son especialmente importantes en la ribera norte de Cerrón Grande, una zona muy afectada por los movimientos de población durante la guerra, con propiedades en disputa y comunidades desplazadas, a lo que se suma el conflictivo proceso de lotización de las cooperativas creadas en los años setenta y ochenta. Un caso emblemático es la cooperativa Santa Bárbara, derivada de la antigua hacienda del mismo nombre, en El Paraíso. El reparto de las tierras en el periodo posterior a la guerra supone la postergación de la agricultura en favor de la ganadería y un creciente olvido de muchos de los antiguos socios, especialmente mujeres, en beneficio de los directivos y hombres fuertes de la localidad (Gómez, Escobar y Cartagena 2011).

Durante esta etapa, la cuestión central son las llamadas “tierras fluctuantes”. Estas tierras corresponden a la franja de terreno que queda expuesta en la temporada seca. La inundación anual hace que sean tierras muy fértiles, propicias para la agricultura de temporada y codiciadas también para la ganadería de forraje. Son en total 7641 manzanas situadas en la parte occidental del embalse (Escobar *et al.* 2011). En un contexto en que nueve de cada diez productores manejan extensiones de menos de cinco manzanas y el 41% trabaja menos de una manzana (0,7 hectáreas), el acceso a estas tierras es un conflicto de primer nivel, que enfrenta a las comunidades ribereñas y enturbia las relaciones entre vecinos (Gómez y Cartagena 2011).

La CEL alquila anualmente las tierras fluctuantes por precios que oscilan entre cinco y doce dólares por manzana. Este es un precio extremadamente bajo, por lo que la verdadera pugna reside en quién tiene derecho a acceder a los alquileres. Si bien existen normas y acuerdos que establecen el derecho preferente de los expropietarios de las zonas inundadas y de las cooperativas de productores y pescadores, en la práctica el factor determinante es la capacidad de negociación de los interesados. Los derechos se han vendido y revendido con los años y muchas cooperativas se han convertido en fachadas controladas por unos pocos grandes y medianos propietarios, que mantienen la estructura legal precisamente

para acceder a las tierras fluctuantes. Como resultado, un grupo reducido de grandes agricultores y ganaderos controla la mayor parte de las tierras que, una vez alquiladas a la CEL, son negociadas o realquiladas a precios muy superiores a otros productores de la zona.

Las protestas por esta situación crecen a finales de los años noventa, hasta convertirse en uno de los aspectos centrales de los primeros años de existencia de la coalición. Destaca la participación de la ONG FUNDALEMPA, muy arraigada en El Paraíso, uno de los municipios con mayor concentración de tierras fluctuantes y con más problemas de acceso. En 1998 se crea la Comisión de Tierras Fluctuantes del CACH, con el objetivo de negociar con la CEL y con otras instituciones del Estado. El fin es mejorar las condiciones de acceso de las organizaciones de agricultores y pescadores, evitando el acaparamiento de las tierras fluctuantes (ADEL 1999 citado en Plan de Manejo 2003). Las negociaciones no dan los frutos esperados, por lo que en 2003 se crea la Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Ribereñas del Embalse Cerrón Grande (ADECRECER) con el objetivo expreso de dar a conocer el problema dentro y fuera del territorio. La presión obliga a los tres diputados nacionales del departamento de Chalatenango a presentar en la asamblea legislativa una propuesta de reordenamiento. Aunque la idea no llega ser discutida, la iniciativa es vista en el territorio como un avance, ya que permite llamar la atención sobre el tema e incluirlo en la agenda nacional.

Actualmente los problemas continúan. Las tierras fluctuantes mueven 2,5 millones de dólares anuales en agricultura y pasto para ganadería. El crecimiento de la población implica una ocupación cada vez más intensa de las zonas ribereñas. Existen asentamientos en algunos sectores de las tierras fluctuantes en localidades como El Tronconal, La Coyotera, Santa Bárbara y San Luis del Carmen (Escobar *et al.* 2011). Las disputas por los derechos de acceso son constantes. Incluso existen casos locales de enriquecimiento, en un contexto en el que, además, comienzan a aparecer denuncias sobre el uso del embalse en las rutas del narcotráfico.

La pugna por las tierras fluctuantes puede ser considerada un fracaso de la coalición, al no haber logrado un cambio en las condiciones de acceso de la población local. Sin embargo, tiene un impacto positivo en varios niveles. Por un lado, fortalece la cohesión de la coalición y permite activar las redes de contactos en la capital. Por otro lado, al incluir el debate sobre las tierras fluctuantes en la agenda nacional, tanto el CACH

como el CIHCG ganan legitimidad entre la población del territorio. Pasan a ser vistos como instancias funcionales para canalizar demandas y trasladarlas al ámbito nacional. En este sentido, estamos ante un caso similar a lo señalado en otros estudios sobre coaliciones, que resaltan la importancia del reconocimiento oficial como punto de partida para su consolidación (Zald y Ash 1966, Zald y McCarthy 1987, Hathaway y Meyer 1992). Pero, además de esto, la pugna por las tierras fluctuantes es importante también porque da paso a una renovación en los discursos y en las estrategias alternativas de la coalición a favor del desarrollo de Chalatenango.

### **Segundo momento: centralidad del medio ambiente**

Desde finales de los años noventa el tema ambiental es cada vez más importante en los debates sobre el desarrollo de Chalatenango. En realidad, este es un proceso general que se da en todo el país (Hecht *et al.* 2006, Hecht, Kandel y Gómez 2002). El Salvador es uno de los países más vulnerables al cambio climático. La sobrepoblación se traduce en un uso muy intensivo del suelo y en un incremento constante de los riesgos ambientales. Inundaciones y deslaves cobran decenas de víctimas todos los años. Para la coalición de Cerrón Grande, esta centralidad del tema ambiental supone una oportunidad para atraer recursos al territorio. Es también una ocasión para redefinir los discursos de reivindicación e incrementar la red de potenciales aliados.

El problema ambiental tiene diversas caras en Cerrón Grande. El embalse es uno de los cuerpos de agua más contaminados de El Salvador. A través del río Acelhuate, recibe parte de las aguas residuales de la capital y de la ciudad de Santa Ana, la segunda más poblada del país (PROVIDA 2009). Existen zonas fuertemente dañadas por el uso agrícola y ganadero, y una creciente contaminación y sobrexplotación de los cursos de agua secundarios. Durante la guerra surgen nuevos asentamientos en la zona ribereña del humedal. Son los casos de Copinolito, cerca de El Coyolito, creado por la Iglesia Católica para acoger a familias desplazadas de la zona oriental de Chalatenango, y de Guadalupe, resultado de una repatriación de refugiados procedentes de Honduras (Gómez, Escobar y Cartagena 2011). En contrapartida, en algunas zonas marginales el repliegue de la población durante los años de violencia facilita la

regeneración del paisaje y el crecimiento de las zonas boscosas. Son los casos del bosque secundario de Cinquera, en la ribera sur del embalse, y de zonas como Santa Bárbara, en la parte norte.

El cambio de énfasis del discurso de la coalición hacia reivindicaciones ambientalistas implica varios retos de gestión interna. Por un lado, algunos de los integrantes del primer momento interpretan este giro como un desvío de los objetivos de transformación social del territorio. Esta percepción cuaja sobre todo entre quienes en su momento fueron mandos intermedios del FMLN, que tras un periodo inicial de euforia, comienzan a desilusionarse por la evolución del país en el periodo posterior a los acuerdos de paz. Este alejamiento coincide con un momento de disminución de la cooperación internacional, que lleva a la desaparición de muchas ONG locales creadas por estos actores, que deben buscar nuevas estrategias de vida y nuevas estrategias de incidencia política. También coincide con una crisis del discurso guerrillero, que se percibe tanto en la escena local, donde el FMLN pierde algunas municipalidades emblemáticas, como en el ámbito nacional, donde se ensayan diversas estrategias de apertura hacia otros sectores sociales.

Un segundo reto se refiere a la necesidad de articular las demandas con un nuevo lenguaje, acorde con la centralidad de las reivindicaciones ambientalistas. Un momento clave en este aprendizaje es la elaboración del PADEMA en 1998. Este documento es impulsado por la Unión Europea y puede ser considerado uno de los últimos coletazos del PROCHALATE (CACH 1998). En su elaboración se involucra de manera directa el CACH, a través de sus organizaciones integrantes, especialmente FUNDALEMPA. El documento es hasta la actualidad un referente por la forma en que fue elaborado, por la información recopilada y por los objetivos trazados. Para la coalición es importante porque concreta la idea de proyecto compartido. En el espacio público, el PADEMA se convierte en un instrumento de negociación con otros actores. Sigue siendo esgrimido como argumento en los debates sobre el desarrollo departamental y cuenta con gran legitimidad dentro y fuera del territorio. Muchas de sus propuestas han sido posteriormente retomadas en el Documento Plan de Nación, que define a Chalatenango como una zona productora de servicios ambientales. También está presente en los recientes debates sobre la nueva ley del agua.

El PADEMA es un referente para los actores locales, que lo utilizan para fundamentar sus posiciones en los foros organizados en 2011 por

el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales. Lo mismo ocurre con las ONG que trabajan en el territorio. Se convierte, por lo tanto, en un activo de la coalición. Otro momento clave para el avance del discurso ambientalista es la campaña en favor de la declaratoria de Cerrón Grande como un sitio Ramsar.<sup>3</sup> Esta historia es interesante porque es un ejemplo del cambio de énfasis en los discursos de la coalición. La iniciativa parte del CACH, tras el fracaso de las negociaciones con la CEL, como una manera de volver a plantear el problema de las tierras fluctuantes. La comisión de medio ambiente está integrada en ese momento por la Asociación Ecológica de Chalatenango (ASECHA), la Fundación Río Lempa (FUNDALEMPA) y la alcaldía de El Paraíso, entre otros actores, a los que se suma el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN). El primer paso consiste en elaborar la “Propuesta de manejo integral de los recursos naturales asociados al humedal Cerrón Grande”, que incluye el manejo de las tierras fluctuantes como un componente central (Vásquez *et al.* 2001). Para dar seguimiento a los trabajos, se crea el Comité Interinstitucional del Humedal Cerrón Grande (CIHCG), integrado como antes se señaló, por actores públicos y privados. Tras una larga gestión, finalmente el 22 de noviembre de 2005 Cerrón Grande obtiene la categoría de humedal Ramsar (Jiménez y Sánchez Mármol 2004).

Esta campaña supone un paso importante en varios sentidos. Por un lado, para superar la desconfianza entre la coalición y las instituciones del gobierno salvadoreño. La participación de técnicos del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales en la elaboración del expediente es vista inicialmente con suspicacia. Su presencia coincide con un momento de crisis en la izquierda salvadoreña, tras perder esta varias elecciones de manera consecutiva. Como resultado, se inicia un proceso muy complicado de renovación interna y se comienza a explorar la posibilidad de abrirse a otros sectores sociales no involucrados directamente en los movimientos políticos y sociales de la época de la guerra. Los debates también se dan en el interior de la coalición. Esta perspectiva no es vista

---

3. La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional es un tratado intergubernamental que regula la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Toma su nombre de la ciudad iraní de Ramsar, donde el tratado se firmó en 1971. El Salvador lo ratificó por medio del decreto legislativo 341 publicado en el *Diario Oficial* 142, tomo 340, del 29 de julio de 1998.

de igual manera por todos los actores. Los grupos más ideologizados ven en las iniciativas de trabajo conjunto con el gobierno un arma de doble filo, que el Estado puede aprovechar para “realizar inteligencia” entre las organizaciones de oposición. El trabajo con el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales permite romper esta dinámica de desconfianza recíproca, al menos en parte. Es visto como un ejemplo de que “dentro del Estado había gente con la que se podía trabajar y que sintonizaba con nuestra propuesta”.

El discurso tradicional de la izquierda salvadoreña presenta el Estado como un ente monolítico, al servicio de las clases privilegiadas. La experiencia de Rámsar muestra, sin embargo, que el Estado es un campo de fuerza en el que existen tensiones e intereses contrapuestos. Una segunda enseñanza se refiere a la utilidad de trabajar en el marco de los acuerdos y convenios internacionales firmados por El Salvador. Este entramado legal también era visto con desconfianza. Los acuerdos ambientales se ven como parte de un mismo paquete con los acuerdos de libre comercio, que en los años noventa transforman la economía del país. El cambio de percepción cristaliza en ese momento, dando paso a una versión más compleja, en la que la clave para el éxito consiste en “dar contenido a lo firmado”.

La centralidad de los discursos ambientales no supone excluir las reivindicaciones sociales. Lo que encontramos en el caso de la coalición de Cerrón Grande es un “ecologismo de los medios de vida” (Gómez, García y Larios 2004). Se trata de dotar a las tradicionales reivindicaciones sociales de un nuevo lenguaje que permita conseguir nuevas alianzas dentro y fuera de Cerrón Grande. Esta apuesta permite a la coalición insertarse en redes transnacionales ambientalistas y contrarrestar, al menos en parte, la disminución de recursos derivada del repliegue de la cooperación internacional tras el final de los programas de reconstrucción. Un ejemplo es el proyecto Fortalecimiento a la Creación de los Organismos de Cuenca en El Salvador, ejecutado en 2007 por el MARN con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El objetivo en este caso es fortalecer a las unidades de gestión ambiental de los municipios. Estas instancias deben existir según ley en todas las instituciones estatales. Sin embargo, la realidad es diferente. Junto con unidades ambientales relativamente consolidadas, con personal bien capacitado, existen municipios donde la tarea recae en

un único funcionario, que compatibiliza esta función con muchas otras. Como resultado de este proyecto y de otros esfuerzos similares, Chaltenango está ahora en una buena situación en comparación con el resto del país. Es el departamento con mayor porcentaje de municipios con unidades ambientales operativas. Es también el departamento en el que los funcionarios están mejor formados y conocen con mayor precisión sus funciones (Prisma 2011).

Todos estos factores (nuevo discurso ambiental, alianzas dentro del Estado, redes transnacionales, institucionalidad local relativamente consolidada) juegan un papel importante en el que unánimemente se considera uno de los principales éxitos de la coalición: la paralización de la represa de El Cimarrón. Este es un proyecto que había estado latente desde la construcción de Cerrón Grande, a finales de los años setenta. Cada cierto tiempo se reactivaba, dependiendo de la coyuntura política. Uno de los momentos más agudos tiene lugar entre 1998 y 2000. Posteriormente vuelve a reactivarse a partir de 2005. La oposición a la obra es centralizada en ambos casos por el CACH y el CIHCG. Para fundamentarla, se elaboran documentos de análisis sobre el impacto de esta nueva represa en el medio ambiente y en la economía de las poblaciones aledañas. Estos documentos permiten ganar legitimidad ante actores nacionales y extranjeros. También se moviliza a la población y se realizan campañas públicas contra la obra. Hasta la actualidad es muy frecuente ver paredes pintadas con proclamas contrarias a la represa, tanto en el territorio como en San Salvador. La presión logra paralizar el proyecto, que no llega a iniciar las obras debido a la reticencia de los grandes organismos multilaterales de cooperación que debían financiarlas. El Cimarrón sigue siendo la aspiración de una parte de las élites nacionales, pero su diseño está en revisión para minimizar su impacto ambiental.

### **El impulso territorial**

La historia de la coalición de Cerrón Grande debe ser entendida en el contexto de “ebullición organizativa” del periodo de la posguerra (Gómez, García y Larios 2004). Es el resultado de “búsquedas sociales” que se traducen en nuevos paradigmas de desarrollo para el territorio. En este sentido, uno de los aspectos más interesantes es que estamos ante un proceso de construcción territorial que marcha en paralelo a la propia

historia de la coalición. Las dos iniciativas se retroalimentan entre sí. La coalición es un actor central en el proceso de percibir e imaginar a Cerrón Grande como un territorio. Es clave también en la puesta en marcha de las instancias de gobernanza que plasman en la práctica esta noción de territorio.

El enfoque territorial está presente en Chalatenango desde finales de los años noventa. Es un componente de PROCHALATE y PRODERE, aunque en la práctica ambos programas avanzaran poco en este camino. El salto llega con la elaboración del PADEMA en 1998. El plan define 26 microrregiones llamadas unidades ambientales de producción y manejo sostenible (UAMPS). Esta es la primera vez que la noción de territorio es aplicada de manera sistemática en el diseño de las estrategias de desarrollo del departamento. Estas microrregiones debían abarcar todo el departamento de Chalatenango, aunque su origen es muy variado. En algunos casos tienen una línea de continuidad con las percepciones territoriales de la población. Otras están relacionadas con las estrategias de gobernanza generadas durante la guerra por la población o por el mando guerrillero en las zonas controladas por el FMLN. En otros casos son meramente entidades definidas en el plan, sin arraigo real en el terreno. Debido a esta diversidad, no todas llegan a funcionar. El éxito depende de la existencia en las microrregiones de actores capaces de asumir el plan y de la voluntad de las instituciones oficiales para trabajar de manera concertada con la coalición.

La idea de territorio también está presente en el enfoque de Rámsar. Este proyecto es para muchos de los entrevistados un punto decisivo en el cambio de paradigma producido en la ribera norte del humedal. Cerrón Grande deja ser visto como un “embalse” de 13.500 hectáreas para convertirse en un “ecosistema” de casi 61 mil. La conformación del comité del humedal es una prueba de este cambio. En poco tiempo, el CIHCG se convierte en la principal forma de institucionalidad del territorio, desplazando incluso al CACH, que desde el año 2005 entra en crisis debido a la retirada de la cooperación internacional y la paulatina desaparición de algunos de sus referentes.

La territorialización del discurso de la coalición se plasma también en la creciente importancia que se concede a las asociaciones de municipalidades. Estas entidades surgen en los años de posguerra, pero cobran mayor importancia cuando el repliegue de la cooperación convierte a los

gobiernos locales en actores centrales del territorio. Especialmente importantes son las asociaciones vinculadas a la gestión ambiental. Un ejemplo es la Asociación de Municipios de Servicios del Norte (AMUSNOR), creada en el año 2000. El antecedente de esta asociación hay que buscarlo en la microrregión integrada por los municipios de Tejutla, Agua Caliente y La Reina. En 2000 se suman los municipios de El Paraíso y Nueva Concepción y en 2004 el de Francisco Morazán. Desde ese mismo año funciona una mesa permanente de discusión ambiental vinculada con el CACH y el CIHCG. El trabajo conjunto permite tejer una red de alianzas más amplia. En 2010 Tejutla es seleccionado por el gobierno central para la construcción de una planta de acopio y tratamiento de residuos, la primera que se levanta en el norte del país. Esta planta debe mejorar la salubridad de los cinco municipios y permitir ingresos extra para las municipalidades, ya que también prestará servicio a otras localidades. Desde el punto de vista de la institucionalidad ambiental constituye un hito, ya que este relleno sanitario es la primera piedra del Programa Nacional de Desechos Sólidos y marca la ruptura del monopolio del manejo de desechos sólidos por parte de la empresa privada.

Lo interesante del caso AMUSNOR es que detrás del éxito está en buena medida la coalición de Cerrón Grande. Esta influencia tiene varios canales: (i) las personas clave en la trayectoria de la asociación son parte de la coalición, a título individual o como integrantes de asociaciones; (ii) las redes de aliados puestas en marcha para conseguir la planta de compostaje son igualmente la redes tejidas por la coalición; y (iii) el discurso que está detrás de todo el proceso toma muchos elementos de las tesis y propuestas de la coalición sobre el desarrollo regional.

Otros procesos similares se observan en mancomunidades como La Montañona o la Asociación de Municipios de Chalatenango para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos (Gómez *et al.* 2002, Gómez, García y Larios 2004). Un punto importante, sin embargo, es el escaso peso que tiene en todos estos procesos la capital departamental. Existe una fuerte desvinculación entre Chalatenango y los municipios aledaños. En parte debido a la continua rotación de alcaldes, la capital no logra convertirse en un referente, ni en el plano político, ni en el social (Rosales 2010). Tampoco tiene el suficiente dinamismo para definir las dinámicas económicas, que suelen mirar más hacia la capital nacional, San Salvador, situada a pocas horas de camino de Cerrón Grande. Muchos de los actores

de la coalición, si bien viven en Chalatenango, no desarrollan actividades en la capital departamental, sino que prefieren trabajar con alcaldes o comunidades de otros municipios. Esta dificultad para construir nexos políticos es, como veremos a continuación, uno de los principales factores que limitan el trabajo de la coalición.

## Conclusiones

Los resultados de la intersección entre políticas de reconstrucción y reforma neoliberal en el campo salvadoreño han sido definidos como “una tormenta perfecta de negligencia y fracaso” (Bindford 2010). También se ha señalado temas como los límites de la apertura política, en un contexto en el que las élites locales y nacionales mantienen un poder de bloqueo determinante (Wolf 2009), la proliferación de discursos de desencanto, y el surgimiento de memorias fragmentadas, que ponen en entredicho la efectividad de la participación ciudadana y la solidaridad comunal (Flint 1998, Silber 2004b, 2010). El caso de Cerrón Grande muestra, sin embargo, que el balance de lo ocurrido en las zonas rurales de El Salvador en las últimas décadas es más matizado. La coalición territorial analizada en este estudio es exitosa en muchos sentidos. Se ha convertido en un referente dentro y fuera del territorio, y en la actualidad es una parte importante en los procesos de deliberación que afectan al departamento, sobre todo en cuanto a políticas ambientales. Sus propuestas son escuchadas con atención, y tenidas en cuenta por las autoridades públicas y por los actores privados que intervienen en el territorio.

Más allá de esto, el caso de Cerrón Grande permite plantear varias cuestiones centrales sobre el papel de las coaliciones territoriales en los procesos de desarrollo rural. Un punto importante es que se trata de una coalición capaz de plantear sus acciones en diversas escalas: en los ámbitos local, nacional e incluso internacional. En cada uno de estos niveles existe una trama de aliados que puede ser movilizada en las coyunturas críticas, para ejercer presión e influir en la toma de decisiones, dentro y fuera del territorio. En buena medida, esto se relaciona con la propia capacidad de la coalición para reinventarse. La evolución del lenguaje reivindicativo, que pasa de una retórica revolucionaria en los años noventa a una retórica ambientalista, permite ganar legitimidad y abrir el elenco de potenciales sociales, tanto dentro de El Salvador como fuera del país.

Otro punto central en la historia de la coalición es la relación entre actores de dentro y fuera del territorio. En este sentido se trata de un caso que permite discutir y problematizar la relación entre los impulsos de cambio endógenos y los impulsos de cambio exógenos. Los actores externos son clave para el éxito de la coalición de Cerrón Grande en varios sentidos. Por un lado, proporcionan a lo largo de las últimas décadas los recursos necesarios para sostener la movilización de los actores locales. Por otro, generan y transmiten los elementos conceptuales que hacen posible insertar las reivindicaciones locales en una trama fuertemente legitimada en los ámbitos nacional e internacional. Utilizando los conceptos señalados por Bebbington (2011), podríamos decir que este apoyo externo es imprescindible para crear las condiciones que hacen posible que los actores locales imaginen un proceso de desarrollo diferente.

La historia de la coalición de Cerrón Grande está entrelazada con la evolución de la cooperación internacional. A medida que las prioridades y los estilos de intervención cambian, se abren nuevas oportunidades para los actores locales, que deben reelaborar su discurso y reconfigurar sus redes de aliados. Un punto interesante es que se trata de una relación de ida y vuelta. Chalatenango es un territorio de “frontera”, donde se ponen a prueba nuevas estrategias de intervención que posteriormente se “exportan” al ámbito internacional (Van der Borgh 1997).

Esta centralidad de la cooperación internacional no quiere decir, sin embargo, que solo los actores externos sean relevantes para la historia de la coalición. Por el contrario, el caso de Cerrón Grande muestra que estas categorías son en la práctica bastante más complejas de lo que sugiere la teoría. La ubicación interna/externa cambia de acuerdo con el punto de vista. Lo que para unos son actores internos, son vistos por otros como actores externos. En coaliciones de larga duración, los mismos actores van evolucionando de una a otra situación. FUNDALEMPA, una organización creada en San Salvador, se traslada a Chalatenango por los propios avatares personales de sus fundadores. En otros casos, actores externos como la CEL realizan sus actividades a través de personas del territorio, que ponen en juego sus propios intereses, sus redes de contactos y su capital simbólico. Encontramos además lo que podríamos llamar “actores externos pero involucrados”, que generan relaciones de larga duración con el territorio, ya sea por sus actividades económicas o como parte de un proyecto social y político más amplio.

Estos actores intermediarios son un activo fundamental de la coalición. Permiten incrementar el capital simbólico (al dar legitimidad a las demandas) y el capital social (al actuar como un puente hacia nuevas redes de contactos de alcance nacional e internacional). Son importantes también para generar un sentido de proyecto compartido entre los integrantes de la coalición. Organizan eventos que permiten que el ámbito territorial se vaya precisando y acotando. Producen libros y documentos en los que se relata su historia como colectivo. Una peculiaridad de Cerrón Grande es precisamente que se trata de una de las pocas regiones de El Salvador con una fuerte identidad local. En un contexto en el que las identidades regionales son difusas y no generan sentidos de pertenencia, Chalatenango sería un caso especial, ya que en las últimas décadas se habría consolidado una identidad regional a partir de las memorias de la guerra y la posguerra (Gómez y Cartagena 2011). La coalición no crea esta identidad, pero se apoya en ella y la refuerza, al enmarcarla en una trama conceptual que da sentido a las reivindicaciones y anhelos locales.

Muchos de los actores involucrados en la coalición tienen entre sí vínculos que se remontan al periodo de la guerra. Estos lazos son tanto formales como informales, aunque casi siempre se apoyan en diferentes formas de institucionalidad. En este sentido, se trata una coalición bastante explícita, con una institucionalidad ad hoc que permite dar continuidad a los reclamos. El CIHCG y el CACH, por un lado, aportan estabilidad a la coalición y, por otro, contribuyen a crear nuevos sentidos comunes sobre lo que es posible y deseable para el territorio. Permiten dar forma a una “comunidad epistémica” en la que los participantes pueden no estar siempre de acuerdo, pero sí comparten un conjunto de premisas y análisis sobre el territorio y sobre sus dinámicas de desarrollo.

Esta historia no está, sin embargo, exenta de frustraciones y retos pendientes. La larga duración de la coalición supone, en sí misma, un desafío. Muchos actores clave de los momentos iniciales de la posguerra están en la actualidad en una etapa declinante. El caso más evidente son las ONG relacionadas con los antiguos guerrilleros. FUNDALEMPA entra en crisis a partir del año 2005, cuando acaba la edad de oro de la cooperación internacional. Lo mismo ocurre con ARDM en Cinquera. Esta asociación, que se había hecho cargo en régimen de comanejo de la reserva natural del municipio, en la actualidad prácticamente ha desaparecido. Incluso la propia localidad, una de las más emblemáticas del proceso de

reconstrucción de la posguerra, da un vuelco con la elección por primera vez en su historia de un alcalde de ARENA.

El segundo reto de la coalición es precisamente la acción política. La fuerte identidad de grupo de sus integrantes es un arma de doble filo. Permite la continuidad en momentos de crisis, pero es una barrera para el involucramiento de otros actores del territorio (Rosales 2010). Pese a la modernización del discurso y la mayor apertura mostrada en los últimos años, la coalición todavía se percibe y es percibida como de oposición. Ni siquiera el cambio de gobierno de 2009, al llegar al poder el FMLN por primera vez desde el final de la guerra, modifica este perfil. La coalición sigue mirando con recelo a los representantes del gobierno central y el discurso predominante sigue siendo de oposición. En una sociedad tan politizada como la salvadoreña, donde el uso propagandístico de los municipios está asumido y es normal, este perfil ideológico se traduce en una dificultad para articular proyectos de ámbito territorial, que necesariamente deben incluir a municipios con alcaldes de partidos diferentes. También genera resistencias entre determinados actores clave, que son renuentes a entrar en los procesos de negociación.

Estas son cuestiones conocidas por los integrantes de la coalición y abiertamente discutidas en las reuniones y asambleas. La propia coalición se encuentra en la actualidad en una disyuntiva. Chalatenango sigue siendo un departamento muy desarticulado. Los problemas ambientales son muy fuertes y aún se respira un ambiente general de precariedad. Las tensiones entre campesinos con tierras y campesinos sin ellas son continuas. En determinados sectores sociales existe incluso un cierto sentimiento de decepción por el hecho de que la paz y la reconstrucción “no supusieron el cambio que pensábamos que iban a ser”. Un camino posible para los próximos años consiste en consolidar los lazos con los nuevos actores que en los últimos años dinamizan el CACH y el CIHCG, como Prisma, profundizando el perfil medioambientalista de la coalición. La otra posibilidad es avanzar por la vía de las asociaciones de municipalidades. Si bien ambas vías no son excluyentes, implican tomas de decisiones complejas, que pueden suponer tensiones dentro de la coalición y condicionar su evolución en los siguientes años.

## Bibliografía

- ABRAMOVAY, Ricardo, Reginaldo MAGALHAES y Mónica SCHRÖDER  
 2008 “Social Movements beyond the Iron Cage: Weak Ties in Territorial Development”. En *World Development*, vol. 36, núm. 12.
- ADEL – ASOCIACIÓN DE DESARROLLO LOCAL CHALATENANGO  
 1999 “Solicitud de acceso a tierras fluctuantes”. Manuscrito.
- BEBBINGTON, Anthony  
 2011 “Theorizing Rural Territorial Dynamics in Latin America: Elements for a Theoretical Framework”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.
- BEBBINGTON, Anthony, Ricardo ABRAMOVAY y Manuel CHIRIBOGA  
 2008 “Social Movements and the Dynamics of Rural Territorial Development in Latin America”. En *World Development*, vol. 36, núm. 12.
- BEBBINGTON, Anthony *et al.*  
 2008 “Mining and Social Movements: Struggles Over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes”. En *World Development*, vol. 36, núm. 12.
- BINFORD, Leigh  
 1997 “Grassroots Development in Conflict Zones of Northeastern El Salvador”. En *Latin American Perspectives*, vol. 2, pp. 56-79.
- 2010 “A Perfect Storm of Neglect and Failure: Postwar Capitalist Restoration in Northern Morazán, El Salvador”. En *Journal of Peasant Studies*, vol. 37, núm. 3, pp. 531-557.
- BROCKETT, Charles  
 1991 “The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America”. En *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 2, pp. 253-274.

CARRUTHERS, David V.

- 1996 "Indigenous Ecology and the Politics of Linkage in Mexican Social Movements". En *Third World Quarterly*, vol. 17, núm. 5, pp. 1007-1028.

CACH – COMITÉ AMBIENTAL DE CHALATENANGO

- 1998 *Plan Departamental de Manejo Ambiental. El Salvador, Chalatenango*. Programa de Desarrollo Rural para el Departamento de Chalatenango.

COSGROVE, Serena

- 2002 "Levels of Empowerment Marketers and Microenterprise-Lending NGOs in Apopa and Nejapa, El Salvador". En *Latin American Perspectives*, vol. 29, núm. 5, pp. 48-65.

CUPPLES, Julie, Kevin GLYNNAND e Irving LARIOS

- 2007 "Hybrid Cultures of Postdevelopment: The Struggle for Popular Hegemony in Rural Nicaragua". En *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, núm. 4, pp. 786-801.

DA ALMEIDA, Lucio Flavio y Félix RUIZ

- 2000 "The Landless Workers Movement and Social Struggles Against Neoliberalism". En *Latin American Perspectives*, vol. 27, núm. 5, pp. 11-32.

DÍAZ, Óscar *et al.*

- 2011 *La dinámica agroambiental de la zona norte del humedal Cerrón Grande*. Documento del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

EDELMAN, Marc

- 1998 "Transnational Peasant Politics in Central America". En *Latin America Research Review*, vol. 33, núm. 3, pp. 49-86.
- 1999 *Peasants against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*. Stanford: Stanford University Press.

ESCOBAR, Elías

- 2011 "Actores sociales de la ribera norte del humedal Cerrón Grande". Manuscrito. San Salvador: Prisma.

ESCOBAR, Elías *et al.*

- 2011 “Estudio agroambiental de las tierras fluctuantes del humedal Cerrón Grande”. Manuscrito. San Salvador: Prisma.

FLINT, Adam

- 1998 “Social Movements, NGOs and the State: Contesting Political Space in the Transition to Democracy in El Salvador”. Ponencia presentada a la Latin American Studies Association Meetings, Central America Section, 26 de septiembre, Chicago, Illinois.

FLORIAN, Maritza *et al.*

- 2011 *Género y dinámicas territoriales rurales en la ribera norte del humedal Cerrón Grande (El Salvador)*. Documento del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

FOLEY, Michael, Deborah BARRY y Susan KANDEL

- 1998 “Experiencias locales de gestión ambiental en El Salvador: Nueva Concepción, Zacamil y Zapotitán”. San Salvador: Prisma.

FOLEY, Michael, George R. VICKERS y Geoff THALE

- 1997 *Land, Peace, and Participation: The Development of Postwar Agricultural Policy in El Salvador and the Role of the World Bank*. WOLA Occasional Papers Series. Washington.

GARIBAY, David

- 2006 “A Peace Built on Forgetting Demobilized Combatants in Postwar El Salvador”. En *International Social Science Journal*, vol. 58, núm. 189, pp. 467-478.

GÓMEZ, Ileana, Elías ESCOBAR y Rafael CARTAGENA

- 2011 “La gobernanza territorial de los recursos naturales. Desigualdad, prácticas institucionales y potenciales de transformación en El Paraíso-Tejutla, El Salvador”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales – RIMISP.

GÓMEZ, Ileana, Margarita GARCÍA y Silvia de LARIOS

- 2004 *La gestión territorial participativa hacia la búsqueda de medios de vida rurales sostenibles: el vaso de la mancomunidad La Montañona*. San Salvador: Prisma, Fondo Mink'a de Chorlaví.

GÓMEZ, Ileana, Margarita GARCÍA y Susan KANDEL

- 2002 *La gestión ambiental participativa en el norte de El Salvador: el caso del Comité Ambiental de Chalatenango (CACH)*. San Salvador: Prisma.

GÓMEZ, Ileana y Rafael CARTAGENA

- 2011 *Dinámicas socioambientales y productivas en la zona norte de El Salvador: la ribera norte del humedal Cerrón Grande*. Documento del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

GÓMEZ, Ileana *et al.*

- 2002 *Capital social, estrategias de vida y gestión ambiental en El Salvador. El caso de la mancomunidad La Montañona*. San Salvador: Prisma.

HATHAWAY, Will y David S. MEYER

- 1992 "Competition and Cooperation in Social Movement Coalitions: Lobbying for Peace in the 1980s". En *Berkeley Journal of Sociology: A Critical Review*, vol. 37.

HECHT, Susana, Susan KANDEL e Ileana GÓMEZ

- 2002 "Forms of Decentralization, Governance and the Politics of Natural Resources in El Salvador". San Salvador: Prisma.

HECHT, Susanna *et al.*

- 2006 "Globalization, Forest Resurgence, and Environmental Politics in El Salvador". En *World Development*, vol. 34, núm. 2.

HERRADOR, Doribel y Martín BOADA

- 2008 "Nuevos modelos de gestión de espacios naturales protegidos (ENP) en El Salvador como resultado de la postguerra: el caso del Área Natural de Cinquera". En *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo.

JIMÉNEZ, Ignacio y Lino SÁNCHEZ-MÁRMOL

- 2004 *Embalse Cerrón Grande. Propuesta de sitio Ramsar*. San Salvador: Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, Agencia Española de Cooperación Internacional.

KANDEL, Susan y Herman ROSA

- 2005 *Enfrentando la pobreza rural y la degradación ambiental: La Montañona*. San Salvador: Prisma.

KOWALCHUK, Lisa

- 2003a "From Competition to Cooperation: Threats, Opportunities, and Organizational Survival in the Salvadorean Peasant Movement". En *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 74.

- 2003b "Peasant Struggle, Political Opportunities, and the Unfinished Agrarian Reform in El Salvador". En *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers Canadiens de Sociologie*, vol. 28, núm. 3.

- 2004 "The Salvadoran Land Struggle in the 1990s: Cohesion, Commitment and Corruption. In Landscapes of Struggle". En Lauria-Santiago, Aldo y Leigh Binford, eds., *Politics, Society and Community in El Salvador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

LARA, Carlos B.

- 2003 "Religión y conciencia revolucionaria: formación y desarrollo del movimiento campesino en Chalatenango". Conferencia presentada en el I Encuentro de Historia de El Salvador, San Salvador.

LUNGO, Irene

- 2011 "Políticas de redistribución agraria y fragmentación frente al nuevo siglo en El Salvador". En Castillo, Mayari, Manuel Bastías y Anahí Durand, eds., *Desigualdad, legitimación y conflicto: dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina*. Santiago de Chile, Lima: Universidad Hurtado, Universidad Ruiz de Montoya, Instituto de Estudios Peruanos.

McREYNOLDS, Samuel A.

- 2002 "Land Reform in El Salvador and the Chapultepec Peace Accord".  
En *Journal of Peasant Studies*, vol. 30, núm. 1, pp. 135-169.

MEYER, David y Douglas IMIG

- 1993 "Political Opportunity and the Rise and Decline of Interest  
Group Sectors". En *Social Science Journal*, vol. 30, núm. 3.

MORÁN, Wilfredo y Xenia ORTIZ

- 2009 *Turismo, ¿una alternativa para quién? Estudio de caso en Su-  
chitoto*. San Salvador: Prisma.

NAVAS, María Candelaria

- 2007 "De guerrilleras a feministas: origen de las organizaciones de  
mujeres post-conflicto en El Salvador: 1992-1995". Ponencia  
presentada al II Encuentro Nacional de Historia, San Salvador  
16-20 de julio.

OSPINA, Pablo, Alejandra SANTILLANA y María ARBOLEDA

- 2008 "Neo-Corporatism and Territorial Economic Development:  
The Ecuadorian Indigenous Movement in Local Govern-  
ment". En *World Development*, vol. 36, núm. 12.

PETERSON, Brandt Gustav

- 2006 "Consuming Histories: The Return of the Indian in Neoliberal El  
Salvador". En *Cultural Dynamics*, vol. 18, núm. 2, pp. 163-188.

PETRAS, James y Henry VELTMAYER

- 2001 "Are Latin American Peasant Movements Still a Force for  
Change? Some New Paradigms Revisited". En *Journal of  
Peasant Studies*, vol. 28, núm. 2 pp. 83-118.

PRINS, Esther

- 2007 "'Aquí no somos unidos' / 'We're Not United Here': Adult Li-  
teracy and the Obstacles to Solidarity in Postwar El Salvador  
International". En *Journal of Qualitative Studies in Education*,  
vol. 20, núm. 4, pp. 401-431.

PRISMA – PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN  
SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

2011 *Diagnóstico de UAM's El Salvador*. Documento XLS. San Salvador.

PROVIDA

2009 “Estudio de la contaminación del agua del Cerrón Grande”. Documento inédito. San Salvador.

RODRÍGUEZ MELÉNDEZ, Roberto

2006 “Neoliberalismo y modernización del Estado en El Salvador. Análisis de tres procesos: privatización, desregulación y descentralización”. Tesis de maestría, Universidad Internacional de Andalucía, Huelva.

ROSALES, Nelson

2010 “From Opposition to Government: Continuities and Ruptures in Discourses and Practices in Local Democracy”. Tesis de maestría, Universidad de Toronto.

SILBER, Irina Carlota

2004a “Commemorating the Past in Postwar El Salvador”. En Walkowitz, Daniel J. y Lisa Knauer, eds., *Memory and the Impact of Political Transformation in Public Space*. Durham: Duke University Press.

2004b “Mothers / Fighters / Citizens: Violence and Disillusionment in Postwar El Salvador”. En *Gender & History*, vol. 16, núm. 3, pp. 561-587.

2004c “Not Revolutionary Enough? Community Rebuilding in Postwar Chalatenango”. En Lauria-Santiago, Aldo y Leigh Binford, eds., *Politics, Society and Community in El Salvador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

2007 “Local Capacity Building in Dysfunctional Times: Internationals, Revolutionaries, and Activism in Postwar El Salvador”. En *Women's Studies Quarterly*, vol. 35, núm. 3-4.

- 2010 *Everyday Revolutionaries: Gender, Violence and Disillusionment in Postwar El Salvador*. Rutgers: Rutgers University Press.
- STAGGENBORG, Suzanne  
 1986 “Coalition Work in the Pro-choice Movement: Organizational and Environmental Opportunities and Obstacles”. En *Social Problems*, vol. 33, núm. 5.
- STEPHEN, Lynn, Serena COSGROVE y Kelley READY  
 2000 *Aftermath: Women’s Organizations in Postconflict El Salvador*. Working Paper 309. Washington D. C.: Center for Development Information and Evaluation, USAID.
- UANG, Randy Sunwin  
 2009 “Conservative Electoral Coalitions in El Salvador”. Ponencia presentada al Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio.
- VAN DER BORGH, Chris  
 1997 “Decision Making and Participation in Poverty Alleviation Programmes in Postwar Chalatenango, El Salvador”. En *European Review of the Latin American and Caribbean Studies*, núm. 63, pp. 49-65.
- 2005 *Cooperación externa, gobierno local y reconstrucción de posguerra. La experiencia de Chalatenango (El Salvador)*. San José de Costa Rica: FLACSO.
- VÁZQUEZ, M. et al.  
 2001 *Propuesta de manejo integrado de los recursos naturales asociados al humedal del Cerrón Grande*. Chalatenango: Fundación del Río Lempa, Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, ASECHA.
- WANTCHEKON, Leonard  
 1999 “Strategic Voting in Conditions of Political Instability: The 1994 Elections in El Salvador”. En *Comparative Political Studies*, vol. 32, núm. 7.

WOLF, Sonja

- 2009 "Subverting Democracy: Elite Rule and the Limits to Political Participation in Postwar El Salvador". En *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, pp. 429-465.

ZALD, Mayer y John MCCARTHY

- 1987 "Social Movement Industries: Competition and Conflict among Movement Organizations". En Zald, Mayer y John McCarthy, *Social Movements in an Organizational Society: Collected Essays*. New Brunswick: Transaction Books.

ZALD, Mayer y Roberta ASH

- 1966 "Social Movement Organizations: Growth, Decay, and Change". En *Social Forces*, vol. 44, núm. 3, pp. 327-340.

## La promesa de crecer juntos. Coaliciones sociales y políticas públicas en Tungurahua (Ecuador)

---

Patric Hollenstein  
Pablo Ospina

---

La provincia de Tungurahua, ubicada en la sierra central del Ecuador, se distingue por su marcado dinamismo y diversificación productivos, por su gran importancia como centro comercial nacional y por el notable predominio de pequeñas y medianas empresas familiares en la estructura económica regional. Estas características la convierten en una llamativa excepción en la sierra central ecuatoriana, donde predominan estructuras económicas mucho más polarizadas, amplios bolsones de pobreza y exclusión y una especialización productiva mucho más marcada. Aunque la provincia sigue mostrando grandes problemas sociales y económicos —como la exclusión y pobreza de las áreas indígenas de las zonas altas, las grandes diferencias entre los ingresos de hombres y mujeres, o la amenaza ecológica a páramos, fuentes de agua y suelos erosionados—, su dinámica es llamativamente más igualitaria y su diversificada estructura productiva es más resistente a *shocks* externos, como la liberalización comercial o la presencia de grandes consorcios extraterritoriales.

Hay un cierto consenso entre los especialistas sobre el hecho de que estas características excepcionales hunden sus raíces en una historia regional que vivió sus momentos decisivos cuando menos en el tercer tercio del siglo XIX. A partir de entonces, la estructura económica regional se fue adaptando lentamente al crecimiento del polo económico de la costa, a un proceso de paulatino eclipse de los latifundios que habían dominado el escenario agrario hasta entonces, y a una progresiva integración vertical de la red de ferias rurales en la ciudad de Ambato,

capital provincial y lugar de encuentro de comerciantes locales y extraterritoriales. La combinación de una estructura agraria más favorable a los pequeños productores agrícolas y de una presencia dinámica de mercados donde siempre predominaron los pequeños comerciantes de origen campesino, favorecieron el desarrollo de la inversión en obras de riego y en infraestructura vial con el fin de mejorar los rendimientos y facilitar el traslado de los productos orientados a los mercados en expansión de Guayaquil y de Quito.

La crisis del comercio de exportación y de importación en Ecuador a partir de la segunda década del siglo XX impulsó decisivamente el proceso y favoreció a una región que se había especializado en el mercado interno. Para las décadas de 1930 y 1940, el conjunto de características regionales antes señaladas estaba plenamente consolidado y permitió a Ambato y su región aprovechar las oportunidades abiertas por un conjunto de políticas estatales de protección a la industria y la producción nacionales propias del periodo. El flujo de algunos migrantes extranjeros con capital y una serie de medidas estatales de apoyo a la infraestructura y de incentivo a la producción local luego del terremoto de 1949, facilitaron que el capital acumulado en el comercio y en la producción de frutales se invirtiera en el desarrollo de manufacturas. Surgió entonces una red de pequeñas empresas de base familiar, muchas veces aprovechando el esfuerzo de trabajadores y trabajadoras agrícolas a domicilio. Entre 1940 y 1980 la región conoció su época de esplendor: la diversificación hacia el comercio, las manufacturas y la producción agrícola vivieron su apogeo.

Para explicar este particular proceso histórico de la provincia de Tungurahua, en este trabajo nos enfocaremos en el papel de lo que llamamos la “coalición territorial” de Tungurahua.<sup>1</sup> Según Fernández *et al.* (en este libro), una coalición territorial es “un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo” (p. 1). En términos de tipos ideales, según estos autores, la coalición está compuesta por actores diversos que buscan realizar objetivos comunes a mediano y largo plazo a través del empleo de recursos diversificados y acciones coordinadas entre sí (p. 4). Un estudio comparativo entre varios territorios rurales de América Latina mostró

---

1. Este y otros aspectos del proceso son analizados detalladamente en otros trabajos (Ospina *et al.* 2011a, Hollenstein y Ospina 2011).

que las coaliciones sociales son un factor determinante para explicar el curso de las dinámicas económicas rurales (Berdegué *et al.* 2011). En el caso de Tungurahua, tal como hemos sugerido en trabajos anteriores (Ospina *et al.* 2009a, Ospina *et al.* 2011a, Ospina *et al.* 2011b, Hollenstein y Ospina 2011), existe una “coalición” social dominante compuesta por pequeños y medianos comerciantes vinculados con pequeños y medianos productores. Hemos explicado también que los grandes productores y comerciantes de la provincia forman parte de esta coalición, pero no son dominantes. En tercer lugar, propusimos que la dinámica económica de la provincia surgió y se mantuvo fundamentalmente por la agregación “espontánea” de acciones de estos actores y que la mencionada coalición solo logró una coordinación explícita de políticas en momentos excepcionales. Supusimos entonces que la coherencia del modelo tungurahuese reposó esencialmente en los pesos y contrapesos de las acciones de actores locales con un poder económico y político relativamente equivalente (Ospina *et al.* 2011a: 205 y ss.). Ese argumento se extiende durante todo el periodo de dominio de esta dinámica económica excepcional, es decir, desde cuando menos el tercer tercio del siglo XIX hasta fines del siglo XX.

El presente trabajo analiza las coaliciones de Tungurahua en el contexto de una serie de transformaciones económicas, políticas e institucionales que se manifestaron en el territorio hacia finales del siglo XX. Desde los años ochenta y más claramente a partir de la década de 1990, algunos vectores del éxito económico de Tungurahua sufrieron importantes reacomodos. El más significativo de ellos fue sin duda que las políticas estatales de protección a la producción y la industria nacionales dejaron de existir. Progresivamente, los impuestos a las importaciones fueron reduciéndose como parte de las medidas de ajuste estructural, de los acuerdos comerciales o de los acuerdos de paz con Perú. El debilitamiento aún mayor de las históricamente endebles capacidades del Estado central para aplicar políticas de promoción o fomento también cumplió su papel en el cambio general del ambiente económico y político de la provincia. Aunque la provincia logró conservar algunos de sus más importantes rasgos característicos, los procesos de diferenciación social se acentuaron. Al igual que en el resto del país, en Tungurahua se ahondaron las desigualdades económicas, geográficas y étnicas y aumentó la pobreza y la exclusión. Pero ante la magnitud del cambio experimentado, el balance hasta la fecha es que la provincia resulta llamativamente bien librada. Aunque los niveles

de crecimiento económico fueron bajos en la década de 1990, la pobreza se mantuvo y la desigualdad empeoró ligeramente, la provincia sigue siendo más dinámica, menos desigual y con una menor pobreza relativa que todas sus vecinas y que la mayor parte del Ecuador.

Un factor importante es que el conjunto de acciones “espontáneas” de los pequeños y medianos emprendedores siguió estabilizando la dinámica territorial: se produjo una reconversión productiva en muchas zonas, actividades y familias. La mora, las fresas, la producción avícola y los invernaderos de tomate de árbol empezaron a crecer donde existía la oportunidad ecológica. Muchos antiguos productores y comerciantes de productos agrícolas regionales se convirtieron en importadores de productos peruanos y colombianos. Numerosos talleres manufactureros guardaron sus máquinas en el sótano de las casas pero no las vendieron, mientras buscaban cómo sobrevivir mediante la migración, el comercio o las actividades agrícolas. Muchos talleres metalmecánicos se dedicaron a realizar trabajos complementarios para los importadores de carrocerías que empezaron a salir de la crisis con la adopción del tipo de cambio fijo en el año 2000. La más impresionante característica de esta reconversión fue sin duda la expansión de un sistema de crédito formal e informal en una extraordinariamente densa red de cajas de ahorro y cooperativas de crédito rurales.

Sin embargo, no parece convincente imaginar que tales cambios y reconversiones ocurrieran de modo enteramente “espontáneo”. Por “espontáneo” entendemos un tipo de cambio o de acción social que sucede sin coordinación explícita por parte de los actores individuales y colectivos; es decir, la “espontaneidad” supone que las acciones dispersas y atomizadas (“moleculares”) de los actores adquieren coherencia como resultado de una agregación que es fruto de factores no coordinados voluntariamente por ellos.<sup>2</sup>

Pretendemos probar en este trabajo que ese conjunto de transformaciones y reacomodos tuvo como consecuencia la formación, por primera vez en la historia de la provincia, de una “coalición social” explícitamente orientada hacia la construcción de un determinado tipo de modelo económico territorial. El Gobierno Provincial de Tungurahua (GPT),

---

2. Hacemos aquí referencia, por supuesto, al viejo problema teórico de las ciencias sociales sobre el papel de la “agencia” y la “estructura” en el proceso de cambio social (cfr. Bourdieu 1991 [1980] y Giddens 1984).

surgido en la primera década del siglo XXI, es un actor colectivo que, a pesar de su nombre convencional, representa un conjunto de innovaciones institucionales en cuanto a la representación social, los procesos de toma de decisión y las herramientas de planificación estratégica, gestión y fomento sistémico de la economía local. A diferencia de la coalición dominante del siglo XX, el GPT representa un esfuerzo de coordinar de manera intencional los proyectos de desarrollo de los distintos sectores sociales y económicos del territorio. La trama principal de las acciones del GPT trata de sustituir el sistema generalizado de protecciones perdido en los años 1990 por un conjunto más o menos articulado de políticas locales de fomento productivo, ciertos acuerdos con el gobierno central para la financiación de obras de infraestructura, y la búsqueda de otros convenios con el gobierno central para restablecer ciertas protecciones arancelarias en industrias clave del territorio (calzado y textiles). Este proceso de transformación institucional, en el cual las políticas económicas son de gran importancia, fue impulsado de manera decisiva por la élite local, la cual ha mantenido de esta manera un cierto control sobre la orientación de la dinámica territorial. Dicho de otra manera, las reformas institucionales llevadas a cabo por el GPT fueron profundas y orientadas hacia un modelo de fomento económico que intentaba llenar el vacío que dejó el fin del desarrollismo. Un aspecto central de las nuevas políticas fue, además, el objetivo de incluir a sectores tradicionalmente marginados, como los pueblos indígenas y las mujeres.

Para explicar cómo este conjunto de actores logró transformar las instituciones del territorio a favor de preservar y desarrollar un proyecto de fomento económico con inclusión social, organizamos nuestro trabajo de la siguiente manera. En la primera sección describimos las condiciones que favorecieron el surgimiento de una coalición transformadora. En la segunda analizamos con más detalle cuáles son los agentes de cambio que impulsaron la transformación institucional. La tercera sección se enfoca en las políticas económicas que la coalición impulsó a partir del año 2000. Al final retomamos dos preguntas de interés más general. Primero, tratamos de mostrar si a lo largo del decisivo cambio económico ocurrido a fines del siglo XX la coalición dominante en la provincia siguió siendo la misma de los años anteriores. Segundo, buscamos precisar de manera más fina el peso de las estrategias conscientes y deliberadas de los actores en la conservación de la coherencia y estructura del modelo económico de desarrollo provincial. La información procesada para este capítulo

proviene principalmente de trabajos anteriores de los autores (Ospina *et al.* 2009a, 2011a, 2011b, Hollenstein y Ospina 2011), aunque para el análisis del periodo 1990-2012 realizamos, además, ocho entrevistas a observadores y a actores involucrados directamente en la política provincial.

### **La crisis productiva y el fracaso de las instituciones locales**

Durante las décadas de 1960 y 1970, la economía ecuatoriana prosperó bajo los auspicios de las políticas desarrollistas y el *boom* petrolero. En este contexto macroeconómico, algunas de las ramas artesanales más importantes de la economía rural de Tungurahua —la producción de jeans en Pelileo (Martínez y North 2009) y de calzado en diversas otras localidades rurales— crecieron sostenidamente. El mismo contexto, gracias a la demanda de las crecientes clases medias urbanas, mantuvo el estímulo al cultivo de frutas de clima templado (manzana, pera y claudia) y el apareamiento de sectores conexos, como el comercio de productos intermedios y las actividades ligadas al transporte.

Con la crisis de la deuda externa, a partir de los años 1981-1982, y la creciente influencia del Consenso de Washington, los programas desarrollistas fueron sustituidos por políticas neoliberales. Las diversas medidas de protección de la industria y agricultura nacional fueron reducidas o eliminadas de manera progresiva.<sup>3</sup> La liberalización de los mercados, la dolarización de la economía ecuatoriana en 2000 y la inestabilidad política desde 1995 provocaron efectos drásticos en la economía rural artesanal-agrícola de Tungurahua. El más importante fue sin duda la impactante desaparición de la producción de los frutales que habían hecho la prosperidad agraria de la provincia: la manzana, la claudia y la pera. La producción local fue rápidamente sustituida por las importaciones de frutas chilenas. Varias de las pequeñas industrias familiares de textiles y de cueros redujeron hasta el límite sus actividades productivas y muchas

---

3. Si bien la reorientación de las políticas económicas fue exigida por varias instituciones financieras internacionales, también fueron adoptadas y “hasta lideradas por las élites socioeconómicas y políticas” (Martínez y North 2009: 35) de la costa y de la sierra. Como veremos más adelante, la subordinación de los intereses de las economías provinciales a las de las élites de Quito (sierra) y Guayaquil (costa) y el resultante bicentralismo de las políticas públicas nacionales, será un factor coadyuvante para la formación de una amplia coalición en Tungurahua a finales de los años 1990.

debieron cerrarse ante la competencia de las manufacturas importadas de Colombia y China. Varios rubros agrícolas importantes para las áreas altas e indígenas de la provincia, como el ajo y la cebolla, fueron sustituidos por importaciones de Perú. Al mismo tiempo, los servicios públicos agropecuarios de asistencia, de riego y de crédito prácticamente dejaron de funcionar. Las inversiones en educación, salud o mejoramiento de infraestructura conocieron sus más bajos índices en el periodo comprendido entre la caída de los precios y de la producción de petróleo de 1987 y la monumental crisis financiera de 1999.

Una característica importante de la crisis de producción de Tungurahua es que dejó huellas igualmente drásticas en la economía de la élite local: más que cualquier otra élite de la sierra central, los grupos dominantes de Tungurahua habían invertido sus capitales en la economía local y se habían vuelto relativamente dependientes de su coyuntura y de los demás actores económicos que, como ya sabemos, son pequeños y medianos emprendedores.<sup>4</sup> En este sentido, no son solamente *shareholders* de sus emprendimientos locales, sino también *stakeholders* del desarrollo territorial de Tungurahua en general.

Para aclarar este punto, es necesario considerar que las cadenas productivas de Tungurahua, si bien basadas mayoritariamente en pequeños y medianos emprendimientos, también están compuestas por grandes empresas controladas por la élite local. En la cadena de prendas de vestir, la gran mayoría de empresas tiene menos de diez empleados, pero hay dos empresas con entre 50 y 99 trabajadores. Este patrón se repite en la cadena de fabricación de cueros y productos conexos: junto con un sinnúmero de pequeñas empresas, se encuentran dos empresas con hasta 100 empleados y la empresa más grande del territorio con más de 500 trabajadores (INEC

---

4. En comparación con la élite de Tungurahua, los grupos de poder de Latacunga y Chimborazo son sustancialmente más rurales y menos industriales o comerciales. Además, estas élites tradicionales migraron tempranamente a Quito y Guayaquil, donde se insertaron en nuevas estrategias de acumulación, a veces desvinculadas de sus territorios de origen. La estrecha relación con las actividades económicas locales de la élite tungurahuesa es reelaborada en su imaginario sobre el papel que ha jugado en el desarrollo de la provincia. Sus miembros a menudo mencionan que “el ambateño es fiel a su patria chica” o que “los empresarios” siempre han “apoyado” o se han “comprometido” con “nuestra ciudad y la provincia”. Estos discursos reflejan hasta cierto punto la profunda incrustación de sus estrategias de acumulación en el aparato productivo del territorio.

2010). Esta última genera una demanda significativa de productos intermedios que es satisfecha por un conjunto de empresas medianas.

Todos han pululado alrededor de la [familia empresarial A]. Hay empresas que se han creado para la [familia empresarial A]. Por ejemplo, hay empresas que solo se crearon para hacer los huequitos de los zapatos que la misma [familia empresarial A] auspició. Y eso le dan a uno de Miraflores [barrio de élite de Ambato]. Otra [empresa] que [es] solo los cordeles. [La familia empresarial A] ha socializado un poco la producción y ha formado lo que hoy llaman los *clusters*. (Entrevista a F. G., exconcejel de Ambato)

Otro ejemplo del grado de encadenamiento local con participación de empresas grandes y pequeñas es el *cluster* de las fábricas carroceras. Un número sustancial de componentes para la fabricación de buses —desde los vidrios hasta los asientos, las piezas de fibra de vidrio, los tapices, etc.— no son producidos en las naves de las grandes carrocerías, sino en talleres artesanales, cuyos trabajadores a menudo provienen de otros sectores artesanales tradicionales de Tungurahua.

En segundo lugar, algunas de las empresas más grandes del territorio, tales como la curtiembres y las fábricas de calzado de caucho, requieren de una gran cantidad de agua en un territorio marcado por la creciente escasez (PROMACH 2004). Lo que nos interesa aquí es que el control sobre las fuentes y la distribución del agua dentro del territorio escapa al control de la élite local. Las zonas de captación de agua, ubicadas en los páramos de la cordillera occidental, son usadas y controladas por varios pueblos indígenas. Además, existen 266 juntas de regantes (PROMACH 2004: 14) que administran un total de 270 pequeños sistemas de riego. En otras palabras, el manejo del agua es relativamente descentralizado y, hay que destacarlo, no controlado por la élite local. La disposición de la geografía hídrica e industrial hace que mientras más bajo sea el lugar físico de localización de los procesos de producción industrial en el valle central, más lejos se encuentran de las áreas que cuentan con una relativa abundancia de agua. Estas circunstancias invierten las relaciones de poder históricas entre la población mestiza que habita el valle central bajo y los pueblos indígenas refugiados en las zonas altas. Esta circunstancia sin duda profundiza las interdependencias entre los diferentes grupos sociales.<sup>5</sup>

---

5. El siguiente ejemplo muestra, aunque sea puntualmente, que la distribución y el control sobre el agua fueron decisivos para las decisiones de inversión de la élite

En síntesis, durante los años 1990, el “emporio del trabajo”, como la población local suele llamar a su provincia, sufría de una profunda crisis productiva que afectaba al conjunto de actores económicos, sean estos de pequeña o de gran escala. La razón de este “destino compartido” se encuentra en la estructura económica descentralizada y “clusterizada”, así como en el uso intensivo de recursos naturales escasos, como el agua y la tierra, cuyo control favorece, aunque sea parcialmente, a grupos sociales históricamente marginados, como los pequeños campesinos y los pueblos indígenas. Para la comprensión del proceso de formación de una coalición social transformadora, podemos extraer un elemento explicativo central: si bien la élite local llegó a ocupar posiciones dominantes en las cadenas productivas, se trata de posiciones con una autonomía restringida por las múltiples interdependencias productivas en el territorio. La consiguiente inmovilidad del capital exigió no solamente encontrar mecanismos de superación de la crisis productiva en el propio territorio, sino también reconocer las demandas y necesidades de sectores menos poderosos pero no irrelevantes en el juego de poder territorial.

Otro aspecto que desencadena la formación de esta coalición explícita es que hacia finales del siglo XX, las instituciones públicas locales y las organizaciones de los sectores sociales y privados no disponían de las herramientas necesarias para enfrentar el contexto globalizado ni la falta de competitividad de los sectores económicos locales. En primer lugar, las necesidades provinciales pocas veces fueron consideradas debido a una fuerte concentración de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas en el gobierno nacional. Como señala el GPT (2007a) en un documento oficial, estos procesos estuvieron “marcado[s] por los poderes de la sierra y de la costa, asentados en las trincheras de Quito y Guayaquil”, lo cual causó “la desatención y el olvido permanente a los problemas y necesidades de todo aquello que rebasara los límites urbanos de las dos ciudades” (p. 20). El histórico bicentralismo institucional del país se volvió un serio problema en Tungurahua cuando los cambios de política económica del gobierno central expusieron a varios sectores en muy poco tiempo a la competencia internacional, sin que existiesen políticas locales orientadas hacia la mitigación de sus efectos negativos.

---

local. Cuando la familia empresarial A pensó instalar una fábrica de llantas durante la década de 1940, se descartó la ciudad de Ambato como posible ubicación por la escasez de agua. Hoy en día, la respectiva empresa, una de las más grandes del Ecuador, funciona en Cuenca, la capital de la provincia de Azuay.

Además de las limitaciones que imponía el bicentralismo, la política provincial de los años 1990 era vista por muchos actores locales como incapaz de superar la crisis del territorio. Esta percepción se alimentaba principalmente de la crítica a la gestión política del Partido Social Cristiano, cuyos representantes dominaron las instituciones locales durante dos periodos electorales en el tiempo más crítico de la reconversión económica (1992-2000). Un papel especial jugaba el entonces alcalde del cantón Ambato. Su estilo y prácticas políticas generaban rechazo en diversos sectores sociales y económicos de la provincia. En lugar de los programas de fomento productivo requeridos por la economía territorial, la política provincial bajo el mando del exalcalde mantuvo, según sus críticos, los tradicionales programas de clientelismo y asistencialistas.

[L]a votación del PSC es votación fundamentalmente urbano marginal y rural. Hacia allá estaba orientada la política clientelar del Municipio. Entonces, ¿qué se hacía? Se hacían casas barriales, se hacían templos evangélicos, se hacían calles. No había realmente un apoyo al aparato productivo. (Entrevista a S. A., expolítico de Tungurahua)

Sería un error, sin embargo, responsabilizar a un solo partido y sus representantes por la ineficacia de las instituciones locales. La ausencia de impulsos para la economía territorial desde las instituciones políticas locales caracterizó a la mayoría de los gobiernos provinciales y alcaldías de la segunda mitad del siglo XX. En palabras de un entrevistado, el problema de la producción:

[...] viene desde más atrás. Que después del terremoto [de 1949] no hubo una política de recuperar la base productiva que tenía la provincia. Sino que se desarrolló el comercio. [En los años 1990] comienza a bajar aún más la producción. No había quién estimule, organice o lidere el proceso productivo. [...] No había nadie que personalmente, ni institucionalmente enfrentó en esta provincia el problema de la producción. (Entrevista a F. H., asesor político)

Lo novedoso de esta gestión del Partido Social Cristiano es que coincidió con un periodo de acelerado descenso económico que afectó a la casi totalidad de sectores de la economía territorial. Ante el *shock* externo de los años 1990, se mostraron con fuerza las limitaciones del *modus operandi* y el fracaso de las instituciones políticas tradicionales de la provincia.

Pero las implicaciones de la figura del exalcalde van más allá. Su gestión polarizó el paisaje político de tal manera que a finales de su segundo periodo (1996-2000) muchos sectores se opusieron a la corrupción que invadió la política de la capital de Tungurahua bajo su dirección. La idea de instituciones políticas libres de corrupción llegó a formar una primera plataforma electoral —el Frente Cívico— en la que se unieron diversos sectores económicos, grupos sociales, movimientos y partidos políticos. La diversidad de actores que caracterizó a esta coalición política prefiguraba en cierta medida la amplitud de actores de la coalición social que analizamos en este trabajo y que encontró en las elecciones del año 2000 su nacimiento. Las siguientes citas muestran la fuerza que tuvo el discurso de la anticorrupción en reunir a actores sociales y económicos desiguales y de diferente orientación ideológica (como grupos de izquierda y poderosas familias empresariales).

Hasta antes de los años noventa, [la familia] A era un grupo anticomunista acérrimo. Era imposible pensar que los A se iban a unir con grupos de izquierda porque ellos venían de la experiencia del papá. Porque ellos dicen que fruto de la inserción de la izquierda son las huelgas y movilizaciones que se hicieron en sus fábricas [en los años 1940]. [Los trabajadores] quebraron a la fábrica del papá [...]. Entonces ellos no tenían [...] No podían ver al sector de izquierda. Pero en algo coincidían con la izquierda y era la lucha contra la corrupción, lo que posibilitó unir a esos sectores. (Entrevista a F. G., exconcejal de Ambato)

La alianza electoral significó, pues, el comienzo de acciones políticas coordinadas entre un grupo diverso de actores locales. De esta primera fase de transformación, destacamos los siguientes aspectos. Concordante al énfasis de Bebbington (2011) en las ideas como elementos de transformación social, en el caso de Tungurahua el discurso de la anticorrupción coadyuvó sustancialmente a formar una alianza electoral “intersectorial” e “interclasista”. Si bien muchos actores tenían un interés objetivo en superar la gestión paralizante del Partido Social Cristiano, necesitaban un vehículo discursivo aglutinador que permitiera movilizar estos intereses y unirlos en una sola plataforma. El mismo caso muestra que, una vez creada, la alianza electoral dejó huellas para futuras acciones políticas en tanto estableció antecedentes de las reglas de juego a seguir: la inclusión de varios sectores sociales era necesaria para vencer al enemigo común.

Sin embargo, luego de las elecciones de 2000, el carácter abierto de la alianza electoral se convirtió en una norma informal difícil de romper unilateralmente.<sup>6</sup> La ruptura con el viejo orden estaba en camino.

### **Agentes y estrategias de cambio institucional**

Frente al desmantelamiento de las políticas proteccionistas, las instituciones territoriales no estaban en capacidad de prevenir la crisis pero sí de sosegarla. En una comparación en el ámbito del país, la provincia conservaba una economía más dinámica e índices menores de desigualdad y de pobreza que todas sus vecinas y que la mayor parte del Ecuador; y esto a pesar de los múltiples problemas que amenazaron la vía particular de la provincia durante la década de 1990.

Sostenemos que a partir del año 2000 la aparición de una coalición que busca transformar las instituciones políticas locales en beneficio de la producción territorial, la reducción de la pobreza y la sustentabilidad ambiental, tiene efectos estabilizadores sobre la economía territorial. Sus acciones no solamente convergen alrededor de objetivos comunes —tal como ha sido el caso durante el siglo XX—, sino que también son deliberadamente coordinadas entre los actores públicos, sociales y privados que participan en el GPT. A través del llamado Nuevo Modelo de Gestión, el GPT impulsa una transformación de las instituciones y de los procesos de toma de decisión que rigen la provincia en todos sus aspectos (políticos, económicos, culturales, sociales, etc.).

- 
6. Esta idea proviene de la literatura de las transiciones hacia la democracia: dependiendo de la composición y actuación de los grupos que impulsan el cambio de un régimen político, las incipientes democracias tienen características diferentes que influyen en el grado y la velocidad de la democratización, así como en las probabilidades de su supervivencia. En términos generales, se pueden distinguir seis caminos desde los regímenes autocráticos hacia las democracias, cada uno marcado por la presencia de diferentes agentes del cambio: a) la redemocratización luego de la salida de actores externos; b) la redemocratización por actores externos; c) la democratización a través de grupos pertenecientes al viejo régimen; d) la democratización realizada en conjunto con fuerzas reformistas del viejo orden, pero con importante participación de la oposición; e) el colapso del viejo régimen y la democratización por la oposición (lo cual parece ser el caso de Tungurahua, aunque es importante señalar el carácter paulatino de la transición); f) la democratización a través de la revolución (Schmidt 2000: 470 y ss.). Ver Huntington 1991, Schmitter y Karl 1992, y Linz y Stepan 1996.

Mahoney y Thelen (2010) sostienen que es difícil explicar el cambio institucional a partir de enfoques institucionalistas que las definen como “propiedades duraderas de la vida política y social” (p. 4),<sup>7</sup> cuya reproducción es cuasi automática y afectada solo por *shocks* externos. Para evitar esta dificultad, los autores proponen analizar a las instituciones como “herramientas” que distribuyen recursos entre grupos de actores y que implican, por tanto, una serie de cuestiones de poder (Mahoney y Thelen 2010: 7 y ss.). Debido a que las instituciones causan —de manera intencional o como efecto secundario— una (re)distribución de los recursos, la estabilidad institucional depende fundamentalmente del equilibrio de poder entre los actores involucrados. En otras palabras, la estabilidad no es una característica intrínseca de las instituciones, sino que representa el *statu quo* de las negociaciones entre diferentes grupos de actores.

Adoptamos estas ideas de Mahoney y Thelen por dos razones. Primero, la definición de instituciones como herramientas de (re)distribución se ajusta perfectamente a nuestro estudio: la política económica nacional cambió durante la década de 1990 y se redefinió quiénes eran los ganadores (exportadores costeños) y los perdedores (industria doméstica) con la liberalización de mercados; las nuevas instituciones buscan fomentar el centro productivo tungurahense y convertir a algunos de los perdedores en ganadores; en el marco del NMG, los actores del cambio buscan, además, incluir a sectores tradicionalmente marginados, como las mujeres y los pueblos indígenas. Dicho de otro modo, la coalición territorial busca (re)distribuir recursos no solamente materiales sino también políticos y culturales entre diferentes grupos sociales del territorio. Una segunda razón para adoptar la conceptualización de Mahoney y Thelen (2010) es que ella apunta a un aspecto central del cambio institucional de Tungurahua: las relaciones de poder entre los actores que buscan reproducir o cambiar determinadas instituciones. Al respecto, nuestro territorio se caracteriza por una particularidad especial: las relaciones de poder relativamente equitativas o, mejor dicho, las interdependencias económicas entre grupos sociales desiguales que describimos en la sección anterior. Sugerimos que la ausencia de relaciones de poder muy polarizadas determinó en gran medida el trayecto y el resultado del cambio institucional. En palabras de Fernández *et al.* (en este

---

7. Traducciones nuestras.

libro), podríamos hablar de “estrategias de interacción” que se acoplaron a esta particularidad y de alguna manera exigieron la creación de una coalición amplia.

Como veremos en esta sección, ello no significa que no haya habido grupos sociales más activos o con más recursos para presionar por un cambio institucional, sobre todo en lo que se refiere a los momentos fundacionales del GPT. Una primera reflexión que puede hacerse sobre este proceso gira en torno a la procedencia de los agentes de cambio. En muchos territorios de América Latina, los *shocks* externos son provocados por la aparición de un poderoso actor extraterritorial. En nuestro territorio, en cambio, el *shock* externo se debe al *abandono* de un poderoso actor extraterritorial: el gobierno central. En ausencia de fuertes actores extraterritoriales, el destino de las instituciones provinciales dependía, por tanto, fundamentalmente del equilibrio entre las fuerzas sociales locales.

Una segunda reflexión sobre el cambio institucional existente apunta a los pesos diferenciales que jugaron los distintos sectores sociales y económicos en el impulso y la subsiguiente evolución del cambio institucional. A pesar de la diversidad social que sostuvo la transformación desde el comienzo —la alianza electoral estaba compuesta por partidos políticos ideológicamente muy diversos—, es importante destacar el papel preponderante que jugó la élite local. Como vimos (cfr. sección I), esta no solamente avaló los cambios y la reorientación del proyecto territorial, sino que los lideró e impulsó desde el principio. Así, los empresarios industriales de la industria carrocería y del calzado parecen haber estado especialmente interesados en participar en el proyecto de cambio, manifestando su apoyo a través de las candidaturas para la prefectura y el concejo de la provincia, así como la alcaldía y el Concejo Cantonal de Ambato.

[Los miembros de la familia empresarial A] empiezan en los noventa a involucrarse en la actividad política. Hasta ese entonces los A no opinaban públicamente, pero desde la alianza que se da a finales de los 1990 y 2000 empiezan a ser candidatos y a hablar en contra de y a favor de. Entonces el sector industrial pone a sus representantes como candidatos, no solo que delegan a otros, sino que ellos mismos dicen: “Hoy tomamos el poder político, no solo el económico”. (Entrevista a F. G., exconcejel de Ambato)

De hecho, con Fernando Naranjo y Fernando Callejas, prefecto y alcalde de Ambato, respectivamente, la élite industrial de Tungurahua

logró ubicar en las elecciones del 2000 a dos de sus representantes en posiciones clave dentro del aparato político. Junto con estos dos representantes, miembros de familias industriales lograron ganar cargos públicos en el Consejo Provincial de Tungurahua y en el Concejo Cantonal de Ambato. Ya más avanzado en el proyecto del NMG, un representante de la industria carrocera llegó a ser presidente del Parlamento Trabajo.

Más allá del papel dominante de la élite local, el NMG evolucionaba hacia un aparato político muy permeable para los diferentes sectores sociales del territorio. Esta democratización local no se dio solamente por la orientación reformista de la élite (en palabras del prefecto Naranjo,<sup>8</sup> se trata de la voluntad *política* de prestar la voz a los que hasta ahora no la tenían). Más bien creemos que fue decisiva la presión “desde abajo” que se manifestó durante los años 2004 y 2006 —posterior a los cambios de primera hora— y que se expresó en la participación masiva de los representantes sectoriales en los foros y reuniones en los que se debatía la orientación básica del GPT (GPT 2007a: 24).

En lugar de describir los espacios formales de participación social del GPT, queremos destacar dos de sus características principales.<sup>9</sup> La primera corresponde a una elevada diversidad de actores sociales que participan en el NMG y que atraviesan clivajes por lo general muy arraigados en la historia del territorio. El primer clivaje “abolido” es la separación de lo público y privado. En todos los espacios de deliberación y formulación de políticas públicas participan los actores públicos de los gobiernos parroquiales, municipales, provincial y nacional, así como los diversos sectores sociales y privados (GPT 2007a). El segundo clivaje que

---

8. Citado por Gangotena 2011.

9. Los espacios que formalmente deben garantizar la participación formal en el gobierno provincial son tres “parlamentos” bautizados respectivamente como “Agua”, “Gente” y “Trabajo”. A diferencia de los parlamentos de las democracias representativas, estos no están compuestos por representantes elegidos en circunscripciones electorales, sino que son representantes de diferentes sectores sociales de la provincia. Estos representantes —o “altoparlantes” de los intereses de los sectores organizados (GPT 2007a: 27)— participan en los grupos de interés temáticos de cada parlamento para proponer iniciativas de gestión pública (GPT 2007a: 31). La Cámara de Representación, la máxima instancia de poder político de la provincia, compuesta por los delegados de los sectores públicos, privados y sociales, define en base a las propuestas de los grupos de interés la Agenda Provincial de Tungurahua, una especie de plan de desarrollo territorial.

el NMG aspira a superar es la centralización y concentración de los procesos de decisión en los sectores dominantes de la capital provincial. Varios de los sectores sociales excluidos de la dinámica territorial dominante (Ospina *et al.* 2011a, 2011b), como es el caso de las mujeres, los pueblos indígenas y las parroquias rurales, están presentes en el NMG a través de sus organizaciones sociales. Algunas de las organizaciones y representantes respectivos son el Espacio de Unidad y Desarrollo de los Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua, el Comité de Mujeres y la Asociación de Gobiernos Parroquiales Rurales de Tungurahua. El tercer clivaje que se busca superar está relacionado con el ámbito económico. Un conjunto de espacios del NMG reúne a productores de pequeña y mediana escala con representantes de poderosos grupos económicos. Retomaremos este punto en la siguiente sección.

La segunda característica del NMG es la naturaleza colectiva de los actores que participan en sus espacios. En ningún caso se trata de la participación de actores individuales, pues las reformas institucionales del NMG requieren que los actores participantes cumplan con el principio de representatividad, es decir, son actores colectivos que representan a su sector o gremio, garantizando “un permanente canal circular de comunicación” entre sus bases y los espacios de toma de decisión (GPT 2007<sup>a</sup>: 27). La actoría social y la estructura corporativa del NMG se diferencian, por tanto, de la participación ciudadana atomizada que los regímenes políticos neoliberales promovieron en América Latina (Yashar 1999: 80). No solamente como consecuencia del requisito de la actoría colectiva en el NMG, sino también debido a una tradición asociativa bastante marcada en el territorio, existe en Tungurahua un sinnúmero de agrupaciones asociativas, sobre todo en el campo económico, para garantizar a sus miembros el acceso a los procesos de toma de decisión del GPT. En cuanto a la representación de sectores rurales y urbanos, es interesante notar que los intereses de los primeros no solo son formalmente reconocidos sino que superan en la práctica a los sectores urbanos. Ospina y Santillana observan al respecto que “el tejido social urbano está muy por detrás de la dinámica y activismo de las asociaciones rurales, especialmente las juntas de agua y las organizaciones indígenas” (2009: 12).

Sintetizando la participación social en el NMG, el aval de la élite industrial, así como su participación directa, permitieron que el proyecto de cambio no fuera bloqueado por ningún jugador con capacidad de veto. De esta manera, el cambio pudo desarrollarse desde el interior de

las instituciones políticas vigentes en ese momento, es decir, desde los cargos políticos que ocupó la élite industrial a partir del año 2000. Considerando las relaciones de interdependencia (cfr. sección I) y las relaciones de poder relativamente equitativas, la élite industrial, al mismo tiempo que buscó liderar el cambio, siempre dependió del acuerdo con otros sectores sociales menos poderosos, pero relevantes en el proceso.

### **“Juntos crecemos”: gobierno local y políticas económicas**

Por medio del nuevo Modelo de Gestión (NMG), el GPT interviene explícitamente en el desarrollo económico del territorio. El punto clave de sus acciones es la construcción de un proyecto económico que fomente, coordine y regule las respectivas actividades. Dentro de este marco de acciones, el NMG se basa en un papel proactivo del gobierno local en combinación con un enfoque *bottom-up* de la planificación estratégica que se acopla a las instituciones de participación social presentadas en la sección anterior. Es, pues, un proyecto económico muy diferente a las políticas neoliberales que reducen el papel del Estado a un ente regulador, y a la fase del desarrollismo, cuyas protecciones arancelarias fueron aprovechadas por los actores de nuestro territorio sin que estos hayan tenido la capacidad de influir en ellas significativamente. Aunque un estudio histórico más detallado probablemente puede revelar las demandas y propuestas activas de la provincia en el periodo de auge, puede postularse que las políticas desarrollistas propias de los años 1940-1980 fueron fundamentalmente algo “dado” por el contexto. Esta sección analiza más detenidamente las acciones emprendidas por el GPT en el campo económico territorial. Sin duda, la incursión en sí y la magnitud que ha adquirido convierten el GPT en un caso pionero entre las experiencias de los gobiernos locales ecuatorianos.

De manera resumida, el NMG busca reconquistar los mercados de consumo “naturales” que los productores de Tungurahua (y algunos comerciantes) tuvieron que ceder durante la década de 1990 a la competencia internacional. En el ámbito local, la idea de volver a “producir” se expresaba en una especie de tesis “fordista” que procuraba fomentar el consumo (local) a través de condiciones laborales “dignas”:

Esta es nuestra idea, hay que producir. Esto les interesa a ustedes [sector industrial] para tener un mercado. Si la gente vive mejor por el trabajo,

ustedes tienen a quién vender. Y nosotros, desde el punto de vista de izquierda, desde el punto de vista social, estamos cumpliendo nuestra propuesta de que la gente viva mejor. Por el trabajo. [...] Era un proyecto que lo planteamos desde el punto de vista de que sirva a todos. No estamos planteando un proyecto así... Que solo las condiciones y necesidades de los trabajadores, sino también en función de ellos, que tengan su propio mercado. ¿Cuáles son las condiciones que nosotros pusimos? Que se ponga mucho acento en cumplir asuntos laborales y con las obligaciones impositivas. (Entrevista a F. H., asesor político)

Desde luego, el modelo “fordista” que consta en la cita no corresponde enteramente al modelo de Tungurahua, pues este no se basaba solamente en la venta en los mercados locales. Los mercados “naturales” de Tungurahua siempre estuvieron en la demanda de las clases medias y populares urbanas de las aglomeraciones poblacionales más importantes del país: Quito y Guayaquil.

Para resolver el problema de la “producción” era, pues, necesario plantear estrategias que permitieran a los productores territoriales acceder nuevamente a esos mercados extraterritoriales. El abanico de políticas públicas elaboradas con este fin durante los últimos doce años es extenso. El cuadro 1 ilustra solo algunos de los elementos clave de la gestión económica del GPT.

Una descripción apretada de las políticas económicas del GPT que busque su coherencia interna y su sentido general puede leerse de la siguiente manera. Presionado por sectores de izquierda, en el año 2006 el GPT tomó la decisión de realizar un paro provincial, pues el gobierno nacional de Alfredo Palacio no había cumplido con una serie de acuerdos que por su naturaleza eran importantes para la economía territorial. Entre los más importantes figuraron la demanda por una reforma a la ley de tarifas eléctricas que había castigado a las provincias más pequeñas del Ecuador con las tarifas más altas, creando para las empresas de Tungurahua, la provincia más pequeña del país, una desventaja importante. Se demandaba también más créditos del Banco del Estado para proyectos de infraestructura vial, para el saneamiento ambiental de los nueve municipios, y un programa de reactivación productiva para las zonas afectadas por la erupción del volcán Tungurahua. Finalmente, se incluía la demanda de someter a consulta popular la aprobación del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Fue esta la primera vez que la coalición

Tabla 1  
POLÍTICAS PÚBLICAS IMPULSADAS POR EL GPT

ACTIVIDADES, POLÍTICAS PÚBLICAS (AÑO DE INICIO)	OBJETIVO
CORPOAMBATO (1999)	Modernizar el sector público y privado con el fin de hacer de la provincia un sitio atractivo para la inversión.
Mejora del sistema vial (2000 en adelante)	Establecer las conexiones internas e interprovinciales necesarias para aumentar la movilidad de personas, los productos intermedios y los bienes de consumo final.
Implementación de varias cadenas productivas agropecuarias (a partir del 2004)	Mejorar producción y comercialización de los pequeños campesinos a través de la asociatividad.
Paro provincial (2005)	Presionar al gobierno nacional para que cumpla con el apoyo a la infraestructura de salud, educativa y vial, así como para que someta la propuesta de un tratado de libre comercio con Estados Unidos a consulta popular.
Estrategia Agropecuaria (2007)	Mejorar la cobertura de servicios (comercialización, producción agroecológica, asociatividad, etc.) a los productores agropecuarios.
Fondo de Manejo de Parámetros y Lucha contra la Pobreza en Tungurahua (2008)	Financiar acciones de manejo, conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los páramos, sin comprometer el desarrollo de las comunidades indígenas y campesinas que habitan en estas zonas.
Estrategia de Turismo (2009)	Fortalecer el sector turístico en combinación con un desarrollo sustentable.
Agenda de Productividad y Competitividad (2010)	Propiciar la competitividad sistémica de las cadenas productivas y de los <i>clusters</i> .
Red de Servicios Productivos Tungurahua (2010)	Fomentar el desarrollo productivo y a pequeña y mediana escala.
Implementación de los <i>clusters</i> “cuero y calzado”, “textil” y “carrocero” (2011)	Apoyar la coordinación local entre productores (de diferente escala) y mejorar la competitividad a través de la asociatividad.

Fuente: GPT (2007a, 2007b, 2010), [www.fondotungurahua.org.ec](http://www.fondotungurahua.org.ec). Elaboración propia.

transformadora buscó romper abiertamente con el bicentralismo y mediar entre el territorio y el gobierno nacional. Pero la estrategia del GPT de buscar el apoyo del Estado central toma la forma de una gran movilización social. No es raro, entonces, que la intervención económica provincial se acelerara en la segunda mitad de la década del 2000. Otras formas de insistir en las necesidades económicas territoriales se manifestaron en un episodio en el que el gobierno nacional reintrodujo una serie de protecciones arancelarias en el año 2007<sup>10</sup> que favorecieron a la industria de calzado y de textiles, dos pilares de la economía de Tungurahua. Las salvaguardias establecidas por el gobierno de Rafael Correa tuvieron un efecto positivo inmediato sobre las tasas de fundación de nuevas empresas. En el año 2007, la tasa de creación de empresas superó por primera vez la tasa del año 2000 y más que duplicó la tasa para el año 2010 (INEC 2010). Para el sector calzado, la directora de la Cámara de Calzado de Tungurahua (CALTU) explica al respecto de la reactivación sectorial que

En el 2008, año de nuestra crisis, se produjeron 15 millones de pares de zapatos, mientras que el número se elevó a 24 millones en 2010 y creemos que en 2011 llegaremos a alrededor de 31 millones de pares de zapatos. En ese año de crisis [2008], solo unos 600 productores de calzado pudieron mantenerse, pero actualmente [2010] existen alrededor de 3500. En la provincia de Tungurahua está el 50% del sector del calzado, que es el primer generador de empleo en Tungurahua.<sup>11</sup>

Si bien la reforma a las políticas de comercio exterior no se centró solamente en la provincia de Tungurahua, algunos actores, como la Cámara de Calzado de Tungurahua (CALTU), apoyada por las estrechas relaciones entre la cúpula del GPT y el gobierno nacional,<sup>12</sup> intervinieron en el año 2010 de manera directa con el Estado central para solicitar una prolongación de las salvaguardias introducidas tres años antes.<sup>13</sup>

- 
10. Mediante decreto ejecutivo 592 del 30 de agosto de 2007 y la resolución 466 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones del 19 de enero de 2009.
  11. Véase <[www.cueroamerica.com](http://www.cueroamerica.com)>, consultado el 24 de septiembre de 2012.
  12. En 2009, el prefecto encabezó por primera vez la lista de Movimiento País en Tungurahua, el partido del presidente Rafael Correa.
  13. Ello se logró mediante los dos decretos ejecutivos 367 y 468, los cuales mantuvieron, aunque sea de manera modificada, una serie de protecciones para la industria de calzado.

Otro ejemplo de las acciones del GPT en el campo económico local es la Estrategia Agropecuaria de Tungurahua (EAT).<sup>14</sup> La EAT es producto de un espacio de planificación compartido entre representantes del gobierno central, de los gobiernos locales y municipales, así como de las asociaciones de agricultores campesinos e indígenas. Esta función de mediación “vertical” entre actores de diferente escala organizacional y administrativa es típica de las intervenciones del GPT en el aparato económico. Pero la EAT también busca intervenir en las relaciones “horizontales”, es decir, en el grado de organización de los pequeños y medianos productores. Junto con las transformaciones tecnológicas (la reconversión agroecológica, la tecnificación del riego y el mejor acceso a crédito), la EAT tiene como eje central la asociación de los pequeños y medianos productores en lo que localmente se llama “cadenas productivas” y que corresponde esencialmente a asociaciones de productores para afrontar colectivamente la comercialización de un producto determinado. A través de la asociatividad, los actores esperan mitigar las limitaciones productivas del minifundio —las cuales afectan a una gran parte de las aproximadamente 72 mil unidades productivas agropecuarias (UPA) de Tungurahua— y las consecuencias negativas de las ventas individuales de la cosecha a través del sistema de comercialización tradicional.<sup>15</sup> Hasta la actualidad, el GPT ha impulsado en el marco de la EAT seis cadenas productivas<sup>16</sup> con un total de 1550 socios (Hollenstein 2011: 8). Cada una de ellas se especializa en un solo producto o grupo de productos, a excepción de la organización Productores Agroecológicos y Comercio Asociativo de Tungurahua (PACAT). El objetivo de la especialización productiva es concentrar los pocos recursos productivos disponibles en las pequeñas UPA para lograr una cosecha más grande de cultivos con un

- 
14. La EAT fue elaborada a través de una serie de talleres a partir del año 2005, en los cuales participaron asociaciones de agricultores campesinos e indígenas, las parroquias rurales, los municipios, universidades, ONG, la cooperación internacional y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (GPT 2007b: 7).
  15. En el sistema de intermediación tradicional, los comerciantes mayoristas de Tungurahua son dominantes, pero históricamente más vinculados a las familias productoras. Por ello, durante algunas décadas, principalmente las de inicios del siglo XX, las relaciones de poder entre los dos grupos fueron relativamente más equitativas que en otras provincias (cfr. Ospina *et al.* 2011a, 2011b, Hollenstein y Ospina 2011).
  16. Las cadenas de la papa, la mora, los cuyes, los lácteos, la uvilla y la PACAT. Véase Hollenstein 2011.

alto valor comercial. Además, es importante notar que dos de las cadenas productivas buscan tener un efecto positivo sobre la inclusión de sectores sociales subordinados dentro de la dinámica territorial dominante (Ospina *et al.* 2011a, 2011b): las socias de la cadena de cuyes son casi exclusivamente mujeres; la PACAT, la cadena productiva más grande del territorio, se creó como herramienta de fomento productivo de los tres movimientos indígenas, por lo cual una gran parte de sus socios sigue perteneciendo a este grupo étnico.

Un tercer ejemplo, y una especie de paraguas para las demás políticas económicas del GPT, es la Agenda de Productividad y Competitividad de Tungurahua (APCT), lanzada en el año 2010. Como dice su nombre, la APCT determina las dos herramientas centrales de las que dispone la coalición territorial para sustituir las políticas proteccionistas e incursionar en el fomento territorial de las actividades económicas. Según el documento oficial, “frente al desafío de la globalización, es urgente generar ventajas competitivas sostenibles, basadas en el mejoramiento y desarrollo del sector productivo con aplicación de los conceptos de productividad e innovación” (GPT 2010: 10). La principal herramienta prevista por la APCT para crear ventajas competitivas sostenibles, es decir, aquellas que generan valor agregado y diversificación económica, es el *cluster*. Luego de un proceso de evaluación de la situación competitiva de Tungurahua, los actores privados, sociales y públicos seleccionaron cinco sectores industriales con el mayor potencial para desarrollarse en el contexto relativamente hostil caracterizado por la pérdida de los mercados “naturales” de Tungurahua. Los sectores son la fabricación de carrocerías, el turismo, el textil y las confecciones, y el calzado de cuero. El objetivo de la APCT es crear las condiciones para que logren insertarse de manera competitiva en la economía local y global.

Los ejemplos anteriores muestran que los actores colectivos han logrado elaborar políticas públicas que apuntan a la superación de problemas específicos. Otros, en cambio, cobran también una relevancia transversal para el territorio en su conjunto. Un caso emblemático en este sentido es el Fondo de Manejo de Páramos y Lucha contra la Pobreza (FMPT), que se ha convertido en una fuente de financiamiento para proyectos que “contribuyan a la conservación, mantenimiento, aprovechamiento y recuperación de las fuentes hídricas de la provincia”.<sup>17</sup>

---

17. Véase <[www.fondotungurahua.org](http://www.fondotungurahua.org)> (consultado el 20 de septiembre 2010).

Considerando el creciente déficit hídrico de la provincia —originado por el uso productivo y humano y la imparable expansión de la frontera agrícola hacia las zonas altas—, la conservación de los páramos, generadores de aguas naturales, es fundamental para garantizar una mínima disponibilidad de agua en el futuro, en tanto insumo productivo y en tanto fuente para el consumo humano. El Fondo, sin embargo, también es un ejemplo de cómo el GPT intenta enlazar políticas económicas con políticas sociales y culturales. Así, el FMPT juega un papel central para el desarrollo equitativo de la provincia, pues los proyectos de conservación deben promover el desarrollo productivo de los pueblos indígenas asentados en estas zonas y, por lo general, excluidos de la dinámica territorial dominante. Otro ejemplo de políticas de inclusión social es la Agenda de Género 2006-2010 y el plan maestro del Comité de Mujeres —uno de los actores colectivos del GPT—, que aspiran a fortalecer los derechos políticos, económicos, civiles y reproductivos dentro de la Agenda Provincial.

En un intento de destilar los elementos comunes de las políticas económicas, podríamos hablar de tres ejes de intervención. En primer lugar, las políticas económicas se “insertan” en dos tipos de relaciones verticales que determinan la dinámica territorial rural. La primera está relacionada con el poder de negociación que tiene la coalición territorial en su conjunto para enfrentar las decisiones o buscar el apoyo de actores extraterritoriales, especialmente el gobierno nacional. Un ejemplo es la movilización provincial y la renegociación de la protección arancelaria. Otra relación vertical, más presente hacia el interior del territorio, se refiere a la encadenación de grupos o sectores económicos locales, desiguales entre sí: pequeños productores *versus* comerciantes, talleres informales *versus* empresas carroceras. Los tres *clusters* seleccionados en el marco de la APCT son un ejemplo de este eje de intervención del GPT. En segundo lugar, las políticas económicas inciden en las relaciones horizontales entre actores similares: pequeños y medianos productores agrícolas de mora, papas, uvilla, etc. Las seis cadenas productivas de la EAT corresponden a este eje de intervención. En tercer lugar, existe en las políticas económicas un conjunto heterogéneo de acciones que intervienen en la base física (infraestructura vial y de riego), la base tecnológica (innovación productiva, aspectos ambientales) y financiera (acceso a crédito) de las actividades económicas. Finalmente, las intervenciones del GPT en el campo económico pretenden incluir a grupos sociales tradicionalmente

marginados dentro del territorio, tales como las mujeres y los pueblos indígenas. Como muestra sobre todo el FMPT, este eje no apunta solamente a cambios culturales o sociales, pues busca mejorar las condiciones de vida materiales de los grupos afectados a través de proyectos productivos.

Aunque es temprano para una evaluación justa de los resultados de estas políticas, puede decirse que ellas combinan un aumento de la capacidad de acción colectiva de los grupos de productores manufactureros con un más activo apoyo político desde el gobierno local para lograr eventuales negociaciones de programas de fomento en el ámbito nacional. Es decir, asistimos al inicio, de rumbo y destino todavía inciertos, del proceso de fortalecimiento de la capacidad de acción deliberada y coordinada de los actores económicos del territorio. A pesar del avance que pueden significar las políticas económicas del GPT en este sentido, estas no eliminan del todo el riesgo de que la vía de desarrollo de Tungurahua se desvíe de la inestable combinación de crecimiento con equidad.

Los canales de comunicación y de transmisión de los intereses territoriales hacia otros centros de decisión relevantes, como el gobierno nacional, son de carácter coyuntural. Hasta ahora, las experiencias que rompen con el bicentralismo son consecuencia de movilizaciones sociales masivas (un recurso político agotable) y las afinidades políticas entre la cúpula política del GPT y el gobierno central. No se trata de una descentralización institucionalizada del poder político hacia los territorios.<sup>18</sup>

Las estrategias de diversificación multidimensional (policultivos + artesanías + comercio) de los hogares rurales chocan con los modelos de cadenas productivas especializadas en un solo producto que el GPT ha creado en el marco de la EAT.<sup>19</sup> El problema es que la transformación hacia patrones productivos especializados implica una serie de costos de transacción que los hogares rurales más pobres no tienen o no pueden arriesgar. Como muestra la experiencia de Tungurahua, hay indicios de que en ausencia de ONG u otras entidades que asumen estos costos de

---

18. Hay que señalar, sin embargo, que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización introduce importantes reformas en este sentido.

19. Las últimas cadenas productivas especializadas permitirían —así la reflexión de los técnicos del GPT— concentrar los pocos recursos productivos en el ámbito de las UPA para alcanzar mayores volúmenes, grados de calidad y para añadir más valor agregado a la cosecha.

manera centralizada, las cadenas productivas tienden a excluir a los hogares rurales más pobres.<sup>20</sup>

En [la cadena del] el producto [X] están trabajando con los [productores] más grandes para después jalar a los más pequeños, porque con los más pequeños no se puede trabajar. Ya se quebraron dos negocios. (Entrevista a N. C., técnica del GPT, citada en Hollenstein 2011)

Las consecuencias de este dilema son varias: se estanca o disminuye el número de socios en las cadenas productivas impulsadas por el GPT (Hollenstein 2011); existe una tendencia a excluir de las políticas públicas a los hogares más pobres para aumentar el crecimiento económico de las UPA medianas que se acoplan más fácilmente a los esquemas propuestos por el GPT; la especialización productiva está en abierta contradicción con otros objetivos de la EAT, como la producción agroecológica basada en policultivos, entre otros.

Los *clusters* impulsados por el GPT tienen problemas similares. Por un lado, el gran número de pequeños emprendimientos textiles y de calzado, generalmente operados por personas de sectores rurales en condiciones de alta informalidad y bajos niveles tecnológicos, no son incluidos en las políticas del GPT, pues se concentran en el componente formal urbano de los dos sectores. Si consideramos el enfoque eminentemente campesinista de la EAT, no existe un programa específico para apoyar a la población rural diversificada. Por el otro lado, los *clusters* son espacios atravesados por diferentes intereses. Las grandes empresas buscan consolidarse como ensambladoras en los *clusters* carroceros y textil, y que los talleres más pequeños adopten simplemente la función de proveedores especializados de partes intermedias. Uno de los argumentos para el reordenamiento de los campos económicos correspondientes es que solo las grandes empresas son capaces de cumplir con las exigencias y estándares de calidad y seguridad internacionales, argumento que excluye y confronta a los pequeños y medianos talleres artesanales que han hecho parte de la dinámica equitativa de la provincia.

---

20. La única cadena productiva que crece ligeramente es PACAT, la única de las cadenas productivas que no se especializa en un solo producto.

Estos ejemplos muestran, aunque sea de manera resumida, que la combinación entre crecimiento económico e inclusión social no se garantiza solo por el hecho de que existan políticas públicas enfocadas en las necesidades de la gran mayoría de los actores económicos. En términos generales, las principales tensiones provienen de la existencia, dentro de la coalición, de actores e intereses contradictorios. Estas tensiones se expresan en esquemas de modernización que no se acoplan a lo que podríamos llamar el “habitus económico” (Bourdieu 2000) o el conocimiento local (Scott 1998) de los pequeños hogares rurales. Pero es justamente la estructura social y el sentido práctico de estos pequeños agentes económicos, su autonomía y descentralización, los que han resistido en muchos casos a la disciplina de la competitividad, las exigencias de la especialización y los riesgos de las a veces altas inversiones que requiere la producción para circuitos de mercados de altos ingresos. En lugar de ser una desventaja, como indican los discursos de los técnicos y los documentos oficiales del GPT, el rechazo a la especialización y el intento de preservar la autonomía de los muy pequeños emprendimientos familiares es precisamente lo que ha sostenido la diversificación y lo que ha otorgado al modelo de Tungurahua su gran resiliencia y duración.

### **¿Crecen juntos?**

Durante la primera fase de la dinámica territorial de Tungurahua que se extiende desde cuando menos el tercer tercio del siglo XIX hasta finales del siglo XX, dominó el panorama territorial una coalición difusa, propulsada por las interacciones cotidianas emanadas de una estructura agraria relativamente equitativa y compuesta por redes familiares de pequeños productores agrícolas y artesanales, así como por pequeños comerciantes que conectaban el territorio con los crecientes mercados urbanos del país. Otros actores, como las familias industriales y el gobierno local y nacional, a través de la inversión local, la expansión temprana de la infraestructura vial y educativa, y las políticas proteccionistas, respectivamente, formaron núcleos complementarios de esta coalición “tácita”, en el sentido que nunca implicó la elaboración explícita de un programa común y una negociación global. Era una coalición porque las principales tramas del desarrollo económico nacían de acciones e intereses individuales de los actores locales que convergían, aunque no fueran

el producto de un diseño previo. A las características poco centralizadas y conscientes de dicha coalición corresponde un proceso de marcada diversificación económica y una red de ferias agrícolas y artesanales altamente descentralizada en todo el territorio (Hollenstein y Ospina 2011).

La época de oro del modelo de desarrollo de Tungurahua —y con ella el carácter tácito de la coalición— terminó repentinamente con la liberalización de los mercados del país hacia finales del siglo XX. La década de 1990 fue un periodo marcado por la crisis productiva del aparato económico local y el bloqueo de las instituciones locales por un partido político poco capacitado para dirigir la provincia en medio del declive económico. Al borde del colapso del modelo de desarrollo de Tungurahua, nacieron una serie de esfuerzos por coordinar, de manera intencional y autorreflexiva, la reactivación productiva del territorio entre un gran número de actores públicos, sociales y privados históricamente dispersos y descentralizados.

El naciente Nuevo Modelo de Gestión se vuelve posible por una serie de cambios en las relaciones políticas de los actores locales y una serie de vehículos discursivos aglutinadores que promovieron el encuentro entre actores diversos y desiguales. Importante para el futuro del modelo de desarrollo de Tungurahua es que el NMG representa una serie de reformas institucionales, entre las cuales destacan la democratización de los procesos de participación social en la gestión pública, por un lado, y la creación de un abanico amplio de políticas económicas que buscan sustituir el desarrollismo industrial promovido por el Estado central en décadas anteriores, por el otro. Los recursos y los agentes de cambio responsables de la transformación institucional proceden principalmente del propio territorio, y las “estrategias de interacción” entre los diferentes grupos sociales (Fernández *et al.* en este libro) son marcadas por un alto grado de interdependencia con respecto a los principales recursos naturales, como el agua, el comercio de productos intermedios, el abastecimiento de materia prima y la descentralización de la producción a través del trabajo a domicilio.

Nace entonces el Gobierno Provincial de Tungurahua, que, a pesar de su nombre convencional, representa a un conjunto de innovaciones institucionales en cuanto a la representación social, los procesos de toma de decisión y las herramientas de gestión y de planificación estratégica de la economía. Del análisis de su evolución, así como de su composición

social, destacan dos aspectos. Primero, un papel preponderante de la élite industrial, sobre todo en la fase inicial del cambio institucional. Sus redes sociales, los recursos económicos para las elecciones del 2000 y las contiendas electorales posteriores, pero también las ideas y los discursos progresistas que la permearon debido a la presencia de personas de izquierda, le permitió forjar una célula reformista bajo su control y alineado en gran medida a sus intereses materiales. Sin embargo, la interdependencia económica equilibra parcialmente las relaciones de poder entre grupos sociales de recursos económicos y políticos desiguales. Esa interdependencia juega un papel homólogo al que desempeñó, durante el primer periodo de desarrollo territorial, una estructura agraria que favorecía a la pequeña y mediana propiedad en las zonas bajas y con riego de la provincia. No obstante estos contrapesos, hay que reafirmar que al momento de convertir la vieja coalición tácita en una alianza explícita con objetivos y programas de acción, ha cumplido un papel preponderante la vieja élite industrial local.

Su hegemonía no carece de desafíos porque la base que convoca la alianza es muy amplia. El análisis de los espacios de participación social y de las políticas económicas que promueve el GPT da cuenta de la presencia de una diversidad de actores que hace difícil encontrar sectores realmente excluidos de las instituciones locales. Dicho de otro modo, la diversidad de actores que caracterizaba a la coalición tácita durante el siglo XX es un elemento de continuidad en la era del GPT, con dos matices importantes: el papel de la élite local se vuelve dominante; y el efecto menos decisivo pero siempre demandado del Estado central. Ello obliga a buscar nuevas formas de representar a los intereses territoriales ante los actores extraterritoriales.

Si comparamos las dos formas de coaliciones transformadoras —la una tácita y la otra deliberada—, cabe preguntarse sobre el peso que tienen las estrategias conscientes y deliberadas en la conservación de la coherencia y la estructura del modelo económico de desarrollo provincial. Hay muchas formas de llegar a una respuesta, pero la que probablemente nos interese más es el resultado de las políticas económicas sobre el crecimiento económico y la inclusión social de la población rural (excluyendo, por tanto, resultados menos tangibles, pero importantes en términos de la participación social y política).

Como mostramos anteriormente, las políticas económicas explícitas no carecen de tensiones internas. Construir un proyecto económico que concilie los intereses contradictorios, es decir, las demandas de equidad y lógicas económicas bastante inflexibles, es lo que subyace a la dificultad de preservar una vía de desarrollo territorial que logró combinar un dinámico crecimiento económico, una potente diversificación productiva y una llamativa igualdad social. Conservarlo en el nuevo contexto de mucha mayor liberalización de los mercados, donde parecen predominar las tendencias que apuntan hacia las ventajas de la concentración y especialización, no es nada sencillo. Ese es el gran desafío que se propuso la coalición social tungurahuese y sobre el que todavía el tiempo no ha dado su veredicto.

La dificultad de combinar “igualdad” y “crecimiento” —presente no solamente, pero sobre todo en las políticas económicas del GPT— se convierte en una tensión entre actores sociales que interactúan conflictivamente y entre objetivos plurales que son deseables pero que encierran contradicciones entre sí. De forma más específica, algunas características que permitieron esa combinación en el pasado están en entredicho en las actuales políticas de fomento a la competitividad. Dada la tradición de descentralización y de autonomía de los pequeños productores, ¿encierra la política de aglomeración un peligro de concentración de capitales? ¿Cómo se podrá manejar esta tensión entre pequeños y medianos? ¿Es posible combinar la estrategia de “empresa ancla” con la de mercados independientes para los pequeños y medianos productores?

Algo similar ocurre con otra de las grandes ventajas históricas de la provincia de Tungurahua: el proceso constante de diversificación económica. La provincia no depende de un solo ramo de producción, sino de una impresionante variedad de pequeños emprendimientos artesanales, de pequeña industria y de pequeña producción agropecuaria diversificada. Eso ha permitido en el pasado resistir cambios, a veces dramáticos, en las condiciones de los mercados. Es, pues, uno de los grandes méritos de este territorio. Ese modelo se acopla bien a las estrategias campesinas de diversificar los riesgos, reducir el uso de químicos y aprovechar los insumos energéticos locales. Pero existe una tensión entre ese mérito general y la necesidad de aumentar el volumen, la productividad y la calidad de ciertos productos de mejor precio que pueden acceder a nuevos mercados de nicho o de altos ingresos. La política de favorecer la asociatividad

de los productores en organizaciones por producto (de papa, de lácteos, de mora, etc.) tiende a favorecer la especialización, pero esto va en contra de la estrategia campesina de diversificación productiva. Es más, exige a muchos productores destinar tiempo a asambleas, comités y reuniones de varias asociaciones a la vez, haciendo más difícil su participación.

La experiencia de la historia económica de la provincia muestra que muchos de los agricultores y de los pequeños artesanos han tenido éxito en manejar la tensión entre diversificación y especialización *sin sacrificar* la variedad productiva local y familiar. Lo han hecho a través de varios mecanismos, como una mayor autonomía de las mujeres para dirigir, gestionar y administrar varios negocios familiares simultáneamente. ¿Es posible conservar ambos en el contexto de la necesidad de crecientes inversiones en tecnología que, por lo tanto, vuelven más riesgosas la complementación de ingresos y la migración constante entre actividades? ¿La especialización creciente no puede volver más vulnerables a las familias que disponen de menos recursos, redes sociales y contactos económicos? ¿No amenaza volver más vulnerable a toda la provincia?

Moverse en medio de estas tensiones exige una coalición social y política creativa, imaginativa y capaz de manejar las contradicciones internas de una base social atravesada por múltiples conflictos de intereses. Exige no perder de vista el contrapeso que ambos objetivos deben tener. Es difícil imaginar que en un contexto de mayor liberalización comercial y económica eso pueda solamente lograrse mediante la interacción espontánea de actores dispersos y débilmente coordinados. El viento de los tiempos no sopla a favor de lograr la combinación, como podía ocurrir parcialmente en tiempos de las soluciones “fordistas”. Ahora hay que quererlo, pensarlo y luchar con inteligencia y firmeza para navegar con timones firmes y flexibles en medio de aguas turbulentas y vientos a contracorriente.

## Bibliografía

- BEBBINGTON, Anthony  
2011 “Theorizing Rural Territorial Dynamics in Latin America: Elements for a Theoretical Framework”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

BERDEGUÉ, Julio *et al.*

2011 *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*. Documento de Trabajo 101, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

BOURDIEU, Pierre

2000 “Making the Economic Habitus. Algerian Workers Revisited”. En *Ethnography*, vol. 1, núm. 1, p. 17-41.

1991 [1980] *El sentido práctico*. Traducción de A. Pazzos. Madrid: Taurus.

GANGOTENA, Carmen

2011 “El NMG de Tungurahua desde la mirada del control social”. Documento inédito.

GIDDENS, Anthony

1984 *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Madrid: Amorrortu.

GPT – GOBIERNO PROVINCIAL DE TUNGURAHUA

2007a “Una provincia prendida en el presente”. Documento inédito. Ambato: Unidad Técnica de Apoyo.

2007b *Estrategia agropecuaria de Tungurahua. ¡Una minga por el agro de Tungurahua!* Ambato: HCPT, PDDL, Intercooperation, GTZ, DED, GPT.

2010 *Agenda de productividad y competitividad de Tungurahua*. Ambato: GTP.

HERNÁNDEZ, Virgilio

2009 *El nuevo modelo de gestión: una forma diferente de ser gobierno provincial. Viviendo la democracia*. Quito: GPT, Intercooperation, COSUDE, PDDL.

HOLLENSTEIN, Patric

2011 “Las dificultades de la planificación desde arriba. Un análisis de las políticas públicas enfocadas en las cadenas productivas de Tungurahua”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

HOLLENSTEIN, Patric y Pablo OSPINA

- 2011 “Relaciones económicas equilibradas. El caso de las redes productivas de Tungurahua”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.
- HUNTINGTON, Samuel
- 1991 *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- INEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS
- 2010 Censo nacional económico. Base de datos. Quito: INEC.
- LINZ, Juan y Alfred STEPAN
- 1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Maryland: John Hopkins University Press.
- MAHONEY, James y Kathleen THELEN
- 2010 *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ, Luciano, y Liisa NORTH
- 2009 “Vamos dando la vuelta”. *Iniciativas endógenas de desarrollo local en la sierra ecuatoriana*. Quito: FLACSO.
- OSPINA, Pablo *et al.*
- 2009a *Tungurahua: una vía alternativa de modernización económica*. Documento de Trabajo 35, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.
- 2009b “Diagnóstico y valoración del proceso participativo en la provincia de Tungurahua (2000-2009). Actores sociales en la planificación territorial”. Documento interno del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.
- 2011a “Los senderos actuales y las amenazas al jardín: la reproducción del desarrollo económico en Tungurahua”. En Ospina, Pablo, coord., *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Quito: UASB, CNE.
- 2011b *Tungurahua rural: el territorio de senderos que se bifurcan*.

Documento de Trabajo 70, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

PROMACH – PROYECTO DE MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS  
2004 *Tungurahua. Una provincia movilizada por el agua. El inventario de los recursos hídricos.* Ambato: PROMACH, GTZ, HCPT, IEDECA, CESA.

SCHMITTER, Philippe y Terry KARL  
1992 “The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America”. En Volten, Peter, ed., *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe.* Nueva York: Institute for East West Studies.

SCOTT, James  
1998 *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve Human Condition have Failed.* Yale University.

YASHAR, Deborah  
1999 “Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America”. En *World Politics* 52, 1, pp. 76-104.



## Política y hegemonía ideológica en una coalición territorial transformadora (Quispicanchi, Perú)

---

Raúl H. Asensio

---

En 1993, Grimaldo R., campesino de una comunidad altoandina de Ocongate, en el departamento de Cuzco, se quejaba de manera amarga del abandono del gobierno. “Lo que me gustaría”, señalaba Grimaldo, “es que el gobierno central, el ingeniero Fujimori, visitara toda la sierra peruana, no solamente a la que tiene acceso, y eso daría lugar al desarrollo del país [...] pero acá estamos en el olvido. Entonces sería importante hacerle llegar por algún medio al presidente de la república, que se acuerde de las zonas tan olvidadas como esta, que estamos cerca de la cordillera del Ausangate, que necesitamos el apoyo del gobierno de todas maneras” (Sulmont 1995). Esta queja era compartida por Graciano, comunero de Callatiacc, en el cercano distrito de Quiquijana. En este caso, las expectativas eran más limitadas: “De repente el alcalde nos puede ayudar en algo” (Sulmont 1995).

Los reclamos de Grimaldo y Graciano expresan una visión del desarrollo entendido como un proceso de origen exógeno: son los actores externos los que deben traer la ayuda que necesitan los territorios rurales para mejorar sus condiciones de vida. El episodio ocurre en un momento crítico de la historia del Perú, cuando amplias zonas del país estaban inmersas en una espiral de violencia política. Las perspectivas para los habitantes de la sierra eran profundamente negativas. Sin embargo, apenas nueve años después, en 2002, dos candidatos campesinos iban a ser elegidos, por primera vez, alcaldes de Quiquijana y Ocongate. ¿Cómo se

produjo este cambio tan radical en tan poco tiempo? ¿Qué hizo que los campesinos de las zonas altas de Cuzco decidieran que la participación en la política local, y no el reclamo a las autoridades, era la mejor vía para alcanzar sus objetivos de desarrollo y bienestar?

La elección de alcaldes campesinos en las provincias altas de Cuzco significa el paso de un enfoque de desarrollo exógeno a uno endógeno. Se trata de un giro que no se produce de manera espontánea. Es el resultado de procesos de larga duración, que incluyen transformaciones políticas, sociales, económicas e ideológicas. Este capítulo cuenta parte de esta historia. En concreto, analiza los orígenes y la trayectoria de la coalición territorial integrada por campesinos, profesionales del desarrollo y autoridades locales de los distritos del sur de Cuzco. Esta coalición se desarrolla en dos etapas, entre la reforma agraria de 1969 y la actualidad. Es, de acuerdo con la caracterización de Fernández *et al.* (en este libro), una coalición territorial de larga duración, que logra negociar con cierto éxito el dilema entre crecimiento económico e inclusión social.

Partiendo de esta perspectiva, el texto analiza cuatro temas: (i) la historia de la coalición territorial de Quispicanchi, desde la reforma agraria de finales de los años sesenta hasta la actualidad; (ii) los actores sociales que la componen, sus diferentes intereses y la manera en que evolucionan en el tiempo; (iii) los referentes ideológicos de la coalición y cómo ellos dialogan con los discursos de identidad cultural y étnica del territorio; y (iv) la manera en que las diferentes etapas de la coalición se relacionan con los cambios de las coyunturas política y económica, en los ámbitos nacional e internacional. El capítulo concluye resaltando algunas enseñanzas de la coalición territorial de Quispicanchi. El argumento central es que, frente a lo sostenido por otros autores (Sulmont 1995), estamos ante un proceso reivindicativo fundamentalmente político, en la medida en que la intervención de la coalición potencia la inserción de la población rural en la toma de decisiones y modifica las prioridades de asignación de recursos públicos.<sup>1</sup>

---

1. Trabajar en un territorio supone combinar la mirada desde fuera con la mirada de los propios actores. El equipo del Instituto de Estudios Peruanos tuvo la suerte de contar durante el proyecto con el apoyo de un gran número de socios, que permitieron a los investigadores adentrarse en la compleja realidad del sur de Cuzco. En Cuzco, en todo momento contamos con el apoyo de la oficina del Proyecto Corredor Puno-Cuzco, del Ministerio de Agricultura, tanto de sus tres directores en

## Los orígenes de la coalición: de la reforma agraria al colapso económico

Quispicanchi es un territorio eminentemente rural, compuesto por diez distritos que suman poco menos de 100 mil habitantes, distribuidos en las cuencas de los ríos Huatanay, Vilcanota y Mapacho, en el sur del departamento de Cuzco (Asensio y Trivelli 2013a, para una caracterización completa del territorio y sus dinámicas sociales y económicas).<sup>2</sup> En muchos aspectos se trata de un territorio típico de los Andes peruanos. La población es mayoritariamente rural y quechuahablante, y se divide en más de 80 comunidades campesinas. La ciudad más importante, Urcos, cuenta con diez mil habitantes y es también la capital administrativa de la provincia (Asensio y Trivelli 2013b).

---

los últimos años (César Sotomayor, Rosario Valer y Marina Díaz), como del resto del personal que allí trabaja (Gherson, Mauro, Santiago, Anavela, Benedicto, etc.). También contamos con la colaboración del personal del Centro Regional para la Salvaguarda del Patrimonio Inmaterial de América Latina (CRESPIAL), dirigido en esos años por Jaime Urrutia. Igualmente nos apoyaron en diversos momentos, los integrantes del área de desarrollo local del Centro Guamán Poma de Ayala, Ángel Paullo, Ruffo Vega y Yovana Castillo. En Andahuaylillas, contamos con el apoyo de la Asociación Jesús Obrero, dirigida por César Aguirre e integrada, entre otros, por Magdalena Mateos, Baby Mendoza y Nahuel Muñoz. Igualmente agradecemos el apoyo del Centro Bartolomé de las Casas y sus dos directores durante este tiempo, Marco Zeisser y Valerio Paucarmayta. También en Cuzco, fueron muy esclarecedoras las conversaciones mantenidas con Ramón Pajuelo y Beatriz Pérez Galán. En diferentes momentos, como asistentes de campo, participaron en la investigación Alain Elvis Alanoca Aragón, Martín Caverro Castillo, María Cristina Gutiérrez, Jimena Montenegro, Patricia Olivera Paredes, César Oré Rocca, Jorge Fidel Quiroga Arévalo, Juan Gualberto Quispe Huallpa, Miriam Rodríguez Centeno, John Salas y Rosaura Villafuerte Fernández.

2. El territorio que denominamos Quispicanchi corresponde a los distritos de sierra de esta provincia peruana. Para los efectos de este trabajo no incluimos los distritos de selva, por tener dinámicas sociales, económicas y políticas muy diferentes. En trabajos anteriores hemos denominado a este territorio Valle Sur-Ocongate, denominación que resulta más exacta en términos geográficos, pero extraña para el lector peruano, por no tener un correlato claro desde el punto de vista administrativo o político. En este caso preferimos la denominación Quispicanchi por resultar más familiar para el lector peruano, con la salvedad ya señalada respecto de los distritos de selva de esta provincia.

Desde el punto de vista económico, existen diferencias importantes entre los distritos de la zona de Huatanay, más cercanos y mejor articulados con Cuzco, y los distritos más alejados de los valles del Vilcanota y el Mapacho. En los primeros, la economía está orientada al intercambio directo con Cuzco. Existe una importante población flotante que diariamente acude a la capital regional a realizar sus labores. Incluso es posible encontrar productos locales muy bien posicionados, como el pan de Oropesa, que abastece diariamente a los sectores medios y bajos de todo el valle (Asensio 2011). En los distritos más alejados, en cambio, la situación es diferente. Los productores dependen de las ferias agropecuarias, a las que acuden regularmente compradores e intermediarios. Estas ferias son el escenario principal de las actividades económicas. En torno a ellas se tejen relaciones sociales y simbólicas que abarcan a todo el territorio. El movimiento económico es menor y existe una mayor presión para la prestación de servicios básicos.

La actual configuración económica y social de Quispicanchi es producto de una larga trayectoria de reivindicaciones y conflictos. Desde la época de la independencia son numerosas las asonadas, centradas casi siempre en la cuestión de la propiedad de la tierra. En 1815, los distritos altoandinos son el foco de una de las más importantes revueltas indígenas que preceden a la independencia peruana. La insurrección se enmarca en el levantamiento dirigido en Cuzco por los patricios locales contra el intento del virrey Abascal de recuperar el control de la colonia. Tiene también, sin embargo, componentes locales más profundos, ya que puede ser interpretada como una reacción local frente a la creciente injerencia de mestizos y criollos en las estructuras de poder indígenas (Cahill 1988). Estas estructuras habían permanecido relativamente estables desde la conquista hasta mediados del siglo XVIII, cuando se profundiza la lucha por el control de la tierra y los recursos productivos, en un contexto de aumento de población, mayor presión fiscal y énfasis modernizador (Stavig 1999). El líder de la revuelta es Tomás Layme, danzante de tijeras, residente en la parte alta del distrito de Ocongate. Tras una alianza inicial, es expulsado de Cuzco por los propios rebeldes independentistas. En su huida, Layme logra aglutinar cerca de un millar de indígenas de Marcapata, Ccatcca, Colquepata y Ocongate. La revuelta se hace más violenta y pasa a tener tintes étnicos. El objetivo de las tropas de Layme son los blancos y mestizos de los pequeños pueblos andinos, sin importar su

origen peninsular o criollo. Entre quienes apoyan a Layme se encuentra Ignacio Huitocollo, cacique del ayllu Callatiacc en Quiquijana.

La revuelta de 1815 es parte de las tensiones relacionadas con la reconfiguración del poder local en la última etapa de la colonia. El punto clave es la pugna entre las poblaciones indígenas y los hacendados criollos, que extienden progresivamente su poder en el ámbito rural. Esta conflictividad estará presente durante todo el periodo republicano. En 1899, la hacienda Lauramarca es objeto de un asalto campesino, con decenas de muertos (Quílez 1993). Empujado por las rivalidades políticas del momento, el episodio se convierte en un suceso de enorme trascendencia en el ámbito nacional, haciendo que el territorio incremente su fama de conflictivo y violento. Para esa época, las haciendas son el actor predominante en el espacio rural, en el piso de valle y en las zonas de altura<sup>3</sup> (Anrup 1990). Las cosas empiezan a cambiar hacia 1920-1930, cuando grupos intermedios de comerciantes, vinculados con las comunidades, desafían el dominio de los hacendados sobre los circuitos de comercialización. Un ejemplo de esta pugna es el conflicto suscitado en 1921 por el control de la feria de Ocongate, que hasta ese momento se celebraba en la hacienda Lauramarca. Este es el primer embrión, muy incipiente aún, de una reivindicación que será central en el programa de la coalición: la búsqueda de fórmulas de intercambio que permitan a los habitantes del territorio retener una parte mayor de las ganancias derivadas de la producción agropecuaria.

Estas tensiones van a anudarse a partir de la reforma agraria emprendida por el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado en 1969. Este es el punto clave de la historia reciente del territorio. La reforma agraria supone un cambio en el paradigma de control de los recursos naturales. Representa el final del sistema de haciendas, tal como había existido desde la independencia, y el inicio de una nueva etapa en las relaciones sociales y políticas del territorio.

La reforma agraria es un proceso complejo, en el que están en pugna dos proyectos opuestos. El objetivo del gobierno militar es sustituir a las haciendas por empresas cooperativas administradas por funcionarios

---

3. Para un contraste con el cercano territorio de Cuatro Lagunas, véase Escobal *et al.* 2012. La importancia de la herencia referidas a la existencia de haciendas en los territorios rurales son tratadas en Berdegué *et al.* 2011.

especializados, de las que los campesinos serían socios. Por el contrario, para los pobladores rurales la reforma agraria supone una oportunidad para hacer realidad los ideales de autosuficiencia y autogobierno que están en la base de la ideología campesina andina. Estos ideales confluyen con los proyectos de la izquierda peruana, muy influida por el campesinismo maoísta y por el auge de la teología de la liberación y de otras formas de acción social de la Iglesia Católica (Paredes 2011, Dorais 2012). Finalmente, será el proyecto campesinista el que se imponga, gracias a la propia movilización campesina y al progresivo desentendimiento estatal de las cooperativas, tras los sonados fracasos iniciales (Mayer 2009).

El triunfo del proyecto campesino de reforma agraria es el resultado de diez años de tensiones y enfrentamientos, de ocupaciones de tierras por parte de los campesinos y de asaltos a las cooperativas. En Ocongate, el objetivo de las disputas son las cooperativas agrarias de producción (CAP) establecidas por el gobierno militar. En 1971 se crea la CAP Laura-marca 69 y, en 1975, la CAP Revolución de Ccapana 35. Ambas tienen un fuerte protagonismo no solo en el ámbito local, sino también nacional, como referentes de los conflictos suscitados por la reforma agraria. En septiembre de 1987, ambas cooperativas son invadidas por los campesinos de las comunidades circundantes, y sus tierras lotizadas (Quílez 1993).

La reforma agraria supone la consagración de la comunidad campesina como referente de la vida social y económica del territorio. Para los pobladores de la zona altoandina marca un punto de quiebre en sus estrategias políticas. Es el momento en que una nueva generación de líderes rurales ocupa el papel protagonista. Se trata de un grupo que emerge hacia finales de los años sesenta, conforme comienza a extenderse la educación básica masculina en las áreas rurales. En algunos casos son pobladores de las comunidades y los pueblos altoandinos, que emigran para buscar mejores oportunidades de desarrollo personal. A principios de la década del setenta regresan a sus lugares de origen, en el contexto de la reforma agraria, cargados de un bagaje personal e ideológico diferente de quienes habían permanecido en el territorio. La influencia de los retornados destaca sobre todo en la zona de los valles del Huatanay y el Vilcanota. Gracias a su experiencia, aportan nuevos discursos y contactos en las ciudades y en las organizaciones sociales, por lo que rápidamente se convierten en referente dentro y fuera de las comunidades.

Esta nueva generación de líderes campesinos es la base de la coalición que desde ese momento comienza a conformarse en el territorio. Se trata de una coalición apoyada en un fuerte capital social y simbólico. Otro actor fundamental en esta primera etapa son los profesionales vinculados a las instituciones estatales encargadas de poner en marcha la reforma agraria. Destaca el papel del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), institución creada por el gobierno militar para alentar bases de apoyo entre los campesinos favorables a la reforma agraria. SINAMOS es un crisol en el que se forjan lazos entre campesinos y profesionales urbanos procedentes de Cuzco y de otras partes del país. Durante las siguientes décadas estos contactos serán clave para explicar las dinámicas políticas del territorio. Los campesinos involucrados en la experiencia de SINAMOS serán los primeros receptores y vectores de transmisión de un discurso en el que se amalgaman la reivindicación campesinista, el indigenismo y el paradigma modernizador. Se convertirán también en los nexos que permitirán a las comunidades campesinas acceder a los programas estatales de apoyo al mundo rural. Es en torno a estos contactos que se consolida la coalición.

El tercer componente de la coalición son un conjunto de ONG que llegan al territorio en el contexto de la reforma agraria, en su mayoría influidas por la ideología cristiana de izquierdas. Es el caso del Centro de Capacitación Agro Industrial Jesús Obrero (CCAIJO), institución vinculada a la Compañía de Jesús, que interviene en la provincia de Quispicanchi desde 1973. También destacan el Centro Bartolomé de las Casas y el Centro Guamán Poma de Ayala. Algunas de estas instituciones tienen su sede en Cuzco, pero cuentan con proyecciones muy fuertes en el territorio. En muchos casos sus fundadores son profesionales vinculados al gobierno militar, que llegan al territorio durante la reforma agraria, y que tras el golpe de estado de Morales Bermúdez, que en 1975 pone fin a la etapa reformista del gobierno militar, deciden continuar su labor por fuera del Estado. A ellos se unen religiosos y seglares vinculados con la teología de la liberación. Posteriormente se incorporan también estudiantes universitarios y profesionales de la propia zona. Todos ellos se caracterizan por una ideología abiertamente progresista y afín a los ideales de la ideología comunitaria andina (Paponnet-Cantat 1983).

La cristalización de la coalición se ve favorecida por el fluido contexto político de los años setenta, periodo marcado por el auge de los

partidos de izquierda y por un cierto consenso sobre la necesidad de reformar las atrasadas estructuras agrarias. Sin embargo, no es todavía la fuerza hegemónica en el territorio. Muchos comuneros tienden a replegarse en sus comunidades, una vez logran el control de la tierra, renunciando a participar en actividades políticas de más amplio alcance. Esto hace que la coalición no llegue a consolidarse plenamente. También influye la presencia de los llamados *llactataitas*, antiguos hacendados y empleados de haciendas, que una vez perdido el control de la tierra, se instalan en las cabeceras de distrito, convirtiéndose en figuras clave en la intermediación entre el campo y la ciudad (Quílez 1993). Los *llactataitas* controlan el comercio y la política local hasta los años ochenta, ya sea en partidos de centro-derecha o de izquierda. Esta posición les permite conservar parte de su antiguo ascendiente, al tiempo que determinan una orientación “urbana” de la toma de decisiones. La lucha por el control de este espacio público local será precisamente la cuestión central de la segunda etapa de la coalición, a partir de mediados de la década del noventa.

### **Crisis, recomposición y apuesta por la política**

Los años ochenta son un periodo de tendencias contradictorias en las zonas rurales de Cuzco. Durante un tiempo, el ideal de autosuficiencia económica y autogobierno político de las comunidades campesinas parece estar cerca de realizarse. La reforma agraria da paso a una economía de bajo rendimiento, relativamente igualitaria, facilitada por las políticas estatales de subvención a los insumos agrícolas. En paralelo, se observa una revitalización de las actividades comerciales y una creciente vinculación de los pobladores rurales con la economía de mercado. Esta tendencia se traduce en el auge de las ferias de Urcos, Oropesa y San Salvador, que permiten vincular entre sí las diferentes partes del territorio y consolidan la monetarización de la economía rural (CCAIJO 1984).

Sin embargo, varias amenazas hacen tambalear este precario equilibrio. La violencia política desatada por el movimiento maoísta Sendero Luminoso, aunque menos intensa que en otras zonas de la sierra, golpea a muchos integrantes de la coalición: líderes comuneros, miembros de ONG, operadores políticos. El punto de quiebre se produce a inicios de los años noventa, cuando el colapso económico impulsa una reformulación

radical de las políticas agrarias. El modelo de economía rural subvencionada llega a su fin y se potencia la diferenciación entre comunidades exitosas, capaces de vincularse al mercado a través de productos o servicios específicos, y comunidades estancadas (Baca 1994, Crabtree 2002). Estas diferencias ya habían comenzado con la reforma agraria, que en cada localidad supone procesos diferentes, pero habían quedado opacadas en los años ochenta por la euforia derivada de la revitalización de las comunidades campesinas (Paponnet-Cantat 1983).

Estas amenazas están acompañadas de importantes cambios en la dinámica interna de las comunidades. El ajuste macroeconómico transforma la interacción entre los campesinos altoandinos y los actores externos al territorio. Los partidos de rango estatal se diluyen en medio de un auge de la retórica antipolítica (Degregori 2000). En su lugar aparece una enorme fragmentación, sin nexos de articulación horizontales o verticales. También se fragmenta el propio Estado, a medida que proliferan los organismos descentralizados y los programas sociales orientados por la demanda. Este nuevo estilo privilegia la micropolítica y las microalianzas, y favorece a los sectores más dinámicos de las comunidades, en detrimento de la dirigencia tradicional, que había conducido el proceso de reforma agraria (Asensio 2007, Huber *et al.* 2011).

La coalición Quispicanchi se reconfigura para adaptarse a este contexto de cambio. La generación de campesinos que había protagonizado la reforma agraria es sustituida por una nueva generación de líderes rurales, con matices diferentes en su proyecto político. Cambia tanto el ideal de autosuficiencia como el de autogobierno comunitario, que habían sido centrales durante la etapa de la reforma agraria. La autonomía económica sigue siendo una aspiración ideal, pero los mecanismos para lograrla pasan a ser otros. A diferencia de los años setenta, se asume el mercado como un elemento central de la economía campesina. El objetivo ya no es la reorientación de la producción hacia el autoconsumo o el intercambio comunal, como consideraban muchos de los proyectos utópicos impulsados por movimientos izquierdistas de la etapa posterior a la reforma agraria. Por el contrario, se considera que la clave para lograr la autosuficiencia de los hogares rurales es su capacidad para generar ingresos por cuenta propia. En consecuencia, las ciudades dejan de ser percibidas como “enemigas” que extraen la riqueza del mundo rural, y pasan a ser vistas como oportunidades para hacer negocios e incrementar los ingresos (Asensio 2012).

También se reformula el ideal de autogobierno comunal. Este es probablemente el cambio más importante. La vocación de autonomía campesina ya no se traduce en un repliegue hacia la esfera comunal. La nueva generación de dirigentes campesinos de Quispicanchi, como en otras zonas de Cuzco, apuesta por acceder a los puestos de decisión política, para de esta manera incidir en la toma de decisiones y en la asignación de recursos públicos para favorecer a sus comunidades. Este cambio de enfoque es parte de un proceso más amplio de democratización de la política, que tiene lugar en toda la región andina (Rivera 1990, Reilly 1995, Radcliffe *et al.* 2002, Roper 2003, Quedena 2003, Cameron 2009). Es el resultado de cambios legales (que abren canales para la participación directa de la población en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos), de un aumento del capital simbólico de la población rural (gracias a una valoración positiva de la identidad campesina por parte de los actores de dentro y de fuera del territorio), y del incremento del capital social de los grupos antes excluidos de la participación política (universalización de la educación primaria, mayores posibilidades de acceder a la educación secundaria, mayor intensidad de los vínculos con organizaciones públicas y privadas). En el caso de Perú, un hito clave es la Constitución de 1979, aprobada tras la caída del gobierno militar, que otorga el derecho a voto a la población analfabeta. Esta reforma abre por primera vez la vía a la participación directa de la población rural en la política formal. Sus efectos se perciben, sobre todo, a partir de los años noventa, cuando el dominio de los partidos políticos nacionales (esencialmente urbanos) desaparece y es sustituido por una miríada de pequeñas agrupaciones locales, muchas de ellas de base campesina.

Muchos de estos nuevos dirigentes rurales son comuneros, que tras completar su educación superior regresan para trabajar en sus comunidades. Este es el caso de Domingo Huitoccollo, cuya historia profesional y vital sintetiza el nuevo contexto político de las zonas rurales de Cuzco. Tras su paso por la Universidad Nacional San Antonio Abad de Cuzco, Huitoccollo vuelve a su comunidad de origen, Ccallatiacc, para trabajar en una ONG. Los primeros pasos de su carrera política se desarrollan en el marco de la nueva institucionalidad rural generada por las políticas públicas de los años noventa: comités de regantes, comités conservacionistas, núcleos ejecutores, etc. Las habilidades adquiridas durante su formación profesional le permiten convertirse en poco tiempo en un referente en las

comunidades de la cuenca del río Añilmayo, afluente del Vilcanota. Huitoccollo gestiona proyectos ante el Fondo de Cooperación y Desarrollo Social, ante el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, ante el proyecto Corredor Puno-Cuzco, y ante otras instituciones públicas y privadas. El prestigio obtenido le permite alcanzar la alcaldía distrital de Quiquijana en el año 2002. No es una victoria arrolladora, ya que solo obtiene el 21% de los votos, pero el fraccionamiento del sistema político le permite quedar en primer lugar. Una vez en el cargo, establece una sólida alianza con varias ONG e instituciones públicas, que consolida su imagen de gestor eficiente y “conseguidor”.

En 2006 Huitoccollo resulta elegido alcalde provincial de Quispicanchi. Esta elección supone un salto entre los niveles local y regional de la política cuzqueña. Los alcaldes provinciales son interlocutores del gobierno regional y de las instituciones públicas que intervienen en los territorios. Su papel es muy diferente al de los alcaldes distritales, más ocupados en la gestión cotidiana de proyectos de desarrollo de escala local o comunal. Huitoccollo se convierte en una figura emergente de la política cuzqueña. En 2010 es tentado por varios partidos a integrar la lista para congresista nacional. Lo mismo ocurre en las elecciones regionales de ese año. Aunque finalmente no logra ninguno de los dos puestos, en la actualidad juega un papel central en los esfuerzos de articulación de las agrupaciones regionales de izquierda.

Otro ejemplo de la nueva generación de campesinos comuneros que acceden al poder local es Graciano Mandura, elegido alcalde de Ocongate en 2006. Mandura procede de una comunidad campesina de altura. Como otros muchos campesinos, su historia refleja el derrotero de los pobladores rurales en su proceso de formación. Para estudiar primaria, emigra al centro poblado de Tinquí, donde vive en un cuarto alquilado con otros parientes. Realiza estudios secundarios en Ocongate, empleándose como jornalero. A finales de los años ochenta estudia zootecnia en Cuzco. En 1989 regresa a su tierra y empieza a trabajar con CCAIJO como promotor de campo. Sus recorridos por las comunidades de los distritos altoandinos son fundamentales para labrar relaciones personales y para forjar su prestigio como profesional eficiente y comprometido. En 2002 se presenta como candidato a alcalde por el partido neofujimorista Vamos Vecino, aunque la candidatura no prospera. Cuatro años después postula de nuevo, ahora en la lista de Acción Popular, el antiguo partido

de centro derecha que había sido una referencia en la política de los años ochenta. Esta vez Mandura planifica su campaña de una manera más profesional y logra ser elegido con el 25% de los votos válidos.

Una vez en el poder, Mandura se apoya en las numerosas ONG que trabajan en Ocongate. Firma convenios y promueve la participación del distrito en las ferias agropecuarias de la región. También se preocupa por construir una nueva imagen de la localidad, participando en eventos masivos y en programas de televisión de amplia difusión regional. En 2010 decide dar el salto a la política provincial. Esta vez su candidatura es apoyada por el movimiento Autogobierno Ayllu, agrupación que según Mandura “es un partido más identificado con las comunidades”. En una apretada elección, obtiene el 11,7% de los votos emitidos, que le permiten convertirse en nuevo alcalde provincial de Quispicanchi, en sustitución de Domingo Huitoccollo.

Las historias de Huitoccollo y Mandura evidencian muchas de las características de la política local de las zonas rurales de Cuzco: la fluidez de las alianzas políticas, la irrelevancia de los partidos políticos convertidos en vehículos electorales sin sustento ideológico, y la importancia de las trayectorias profesionales y de los contactos personales de los candidatos. También permiten ver el nuevo perfil de los candidatos, que combinan su origen campesino con historias de superación personal y movilidad social ascendente. La exitosa trayectoria profesional y la formación universitaria son elementos que los diferencian de sus padres y abuelos, y que dotan a la coalición de una mayor capacidad para articular alianzas horizontales (entre comunidades) y verticales (con actores externos). Estos factores son clave en muchas de las intervenciones que promueven los candidatos cuando asumen el poder. Se puede hablar, en este sentido, de una agenda promovida por las municipalidades, apoyada por las ONG que trabajan en el territorio y por los diferentes grupos campesinos, que supone un cambio en la orientación de gasto público a escala local.

### **La coalición en el poder**

Los nuevos alcaldes campesinos de Quispicanchi constituyen la segunda generación de la coalición social emergida en la época de la reforma agraria. Esta coalición se consolida y transforma a finales de los años noventa, hasta dar el salto al gobierno local. La clave es la especial configuración

de factores políticos y legales que tras la destitución de Alberto Fujimori permiten la victoria de alcaldes campesinos en las elecciones municipales. La ausencia de partidos políticos nacionales, pulverizados en la debacle económica de la década del noventa, abre la puerta a candidaturas locales, basadas en la solidaridad comunal, que con unos pocos miles de votos pueden hacerse con el poder municipal, por encima de los hiperfragmentados electorados urbanos.

El acceso al poder municipal implica un cambio en los paradigmas de acción colectiva de los líderes campesinos. También supone nuevas oportunidades personales y colectivas. Cameron (2009) señala, en este sentido, que las municipalidades pueden ser vistas como puntos nodales que propician una reformulación profunda de los objetivos y estrategias del movimiento campesino andino. En el caso de Quispicanchi, estos cambios se perciben de una manera muy clara. Una vez en el poder, la coalición impulsa políticas que combinan los ideales andinos de autosuficiencia, autogobierno e igualitarismo, con el enfoque hacia el mercado promovido por la cooperación internacional. Este giro es posible por el contexto de oportunidad en que se produce, marcado por una inédita disponibilidad de recursos para las municipalidades de la sierra peruana. Desde finales de los años noventa, los municipios de Quispicanchi reciben cuantiosas sumas por canon y sobrecanon. Esta transferencia de recursos permite que sean municipalidades bien dotadas, en comparación con otras del país. El aumento de presupuesto posibilita emprender tareas que antes no estaban al alcance de las municipalidades. La clave para ello son las mejoras en equipamiento y dotación de personal. Por poner un ejemplo, en el año 2004 en toda la provincia solo la municipalidad de Urcos contaba con acceso a Internet. Cuatro años después, todas las municipalidades del territorio disponían de este servicio (Asensio y Trivelli 2013a). La disponibilidad de recursos permite también a las municipalidades competir por la contratación de técnicos y profesionales que antes solo podían desempeñar sus labores en ONG o programas estatales.

Más allá de esta modernización, el programa de los nuevos alcaldes de origen rural se caracteriza por lo que podríamos llamar un “keynesianismo de nivel micro”, adaptado a las particularidades de la economía y la política andinas. El objetivo es poner a las municipalidades al servicio de la generación de ingresos por parte de los habitantes de las zonas rurales. Para ello, una primera línea de acción consiste en promover pequeñas

obras de infraestructura en las zonas rurales: postas médicas, aulas escolares, locales comunales, canchas deportivas, renovación de plazas y calles, asfaltado de pistas, etc. Estas intervenciones responden a una evidente carencia de las zonas rurales, con frecuencia mal habilitadas y con poca infraestructura básica, a pesar de las mejoras realizadas en los últimos años. Pero sobre todo obedecen a un mecanismo que busca generar empleo directo en las zonas rurales, donde las alternativas laborales son escasas.

En los hogares más pobres de Quispicanchi, las obras públicas son una de las fuentes principales de ingresos (Asensio y Trivelli 2013a). La priorización de las obras, la decisión de dónde y cuándo construir, está sujeta a negociaciones constantes entre la municipalidad y los líderes locales. Lo mismo ocurre con la mano de obra: quién tiene derecho a ser contratado y quién no. Este es frecuentemente el principal tema de controversia en las contiendas electorales; puede llegar, incluso, a ser causa de severos enfrentamientos. Sin embargo, en líneas generales puede hablarse de un sistema implícito de doble rotación asumido como justo por la mayor parte de los implicados. Por un lado, existe una rotación entre comunidades y, por otro, una rotación dentro de cada comunidad, entre los pobladores. Este sistema puede ser visto como una “economía moral”, en la que el imperativo de distribución equitativa prima por sobre los principios de eficiencia y rentabilidad en el uso de los fondos públicos.

La segunda línea de acción de las municipalidades son los “proyectos productivos”. En este sentido, una de las iniciativas más importantes de los alcaldes campesinos es la puesta en marcha de las llamadas oficinas de desarrollo económico (ODEL). Estas dependencias son iniciativas novedosas en el contexto peruano. Existen en territorios que cumplen dos condiciones: municipalidades con recursos y fuerte presencia de ONG e instituciones de desarrollo, que impulsan su creación. Su multiplicación en los últimos años supone un salto en la función de las municipalidades, que a su papel tradicional de prestadoras de servicios básicos suman ahora la tarea de impulsar de manera directa las actividades productivas.

La ejecución de programas productivos es un campo que hasta hace pocos años no formaba parte de las competencias de las municipalidades. Es, por lo tanto, una muestra del nuevo estilo de gobierno local resultado de la intersección entre el proyecto de los alcaldes campesinos y los sentidos comunes difundidos por las ONG, la cooperación internacional y los programas públicos de lucha contra la pobreza. En el caso de

Quispicanchi, las iniciativas incluyen mejora de pastos para incrementar la producción ganadera, instalación de cobertizos para cuyes, incentivos para el mejoramiento genético de animales y para el desarrollo de fibras de calidad en los camélidos andinos, así como capacitaciones para el engorde de vacunos, la elaboración de productos lácteos y la mejora de la producción artesanal local. La variedad de la oferta puesta en marcha en cada municipio depende de los recursos, de la orientación de la economía local, de la coyuntura del mercado regional y de los intereses de los potenciales aliados de las municipalidades.

Estos proyectos, más allá de sus objetivos inmediatos, pueden ser vistos como una manera de negociar por parte de los actores locales las nuevas condiciones de la economía rural, marcadas por la liberalización y el relajamiento de los controles estatales. Como en el caso anterior, son parte de una economía moral del desarrollo, en la que los objetivos económicos se conjugan con los sociales (imponiendo, por ejemplo, topes máximos a los recursos que puede utilizar cada comunero individual o al número de animales que puede poseer). El objetivo, en última instancia, es mejorar las condiciones de acceso al mercado de los productores rurales, pero respetando los principios de autonomía y autosuficiencia de la ideología campesina andina.

En la misma línea, otro foco de atención son las ferias agropecuarias. Estos eventos son centrales para la economía campesina, ya que es allí donde los productores rurales obtienen la mayor parte de sus ingresos. Esto hace que se trate de espacios muy disputados, donde entran en juego multitud de intereses. En el caso del sur de Cuzco, las ferias más importantes son las del valle de Vilcanota y sobre todo la feria de Combabata, situada en la provincia limítrofe de Canas (Escobal *et al.* 2013). Tradicionalmente estas grandes ferias han sido un espacio hostil a los productores andinos, al estar dominadas por intermediarios y comerciantes procedentes de los centros urbanos de la región. Para poner fin a esta situación, las municipalidades se fijan como objetivo reformarlas o en su defecto generar mercados alternativos, que permitan mejores condiciones para los productores. Estos cambios son especialmente importantes en el caso de la ganadería vacuna, un sector que en los últimos años tiene un fuerte auge como resultado del crecimiento y los cambios en los patrones de consumo de la clase media de Cuzco.

Entre las nuevas prácticas introducidas por los alcaldes campesinos destaca la venta “a martillo”, por subasta, en sustitución de la “venta al ojo”, que predomina en las ferias tradicionales. También se incentiva el uso del quechua en las negociaciones, en lugar del castellano. Se trata de pequeñas medidas que buscan generar un contexto más igualitario de negociación entre proveedores e intermediarios. Otra posibilidad es organizar ferias propias, financiadas por las municipalidades en las que estas reformas se ponen en marcha de manera directa. Estas ferias alternativas se realizan en ambientes muy controlados, con fuerte supervisión por parte de las autoridades locales, tanto de los productos que se ofrecen como de las condiciones de venta. Su éxito no eclipsa a las ferias tradicionales, que siguen teniendo mayor volumen de negocio. Pero, para el productor individual, que maneja un volumen limitado de animales y no puede negociar al por mayor, suponen una alternativa muy apreciada. Las ferias municipales permiten mayores márgenes de ganancia y, lo que es igualmente importante, una experiencia menos traumática de acceso al mercado.

### **Identidades colectivas y discurso hegemónico**

En parte como resultado de este estilo de gobierno, Cuzco es en la actualidad la región de Perú que mayores fondos destina a la agricultura familiar, provenientes tanto de programas de desarrollo estatales como de las propias municipalidades (Baca y Cornejo 2013). En el caso de los gobiernos locales, la inversión realizada supera largamente el doble de lo destinado en el siguiente departamento. El cambio de prioridades de la política local se percibe claramente al analizar la evolución de los gastos municipales. En Quispicanchi, hasta 2004 la inversión pública municipal se concentraba en rubros como “administración y planeamiento” y “prevención y asistencia social”. Cuatro años después, los rubros con mayor crecimiento son los de “inversión agraria”, “educación y cultura” y “salud y saneamiento”. Estos tres rubros suman el 44% de un presupuesto que pasa de 15,9 a 43,5 millones de soles entre 2004 y 2008 (de 5,7 a 15,5 millones de dólares, aproximadamente) (Asensio y Trivelli 2013a). Los dos últimos, educación y salud, se refieren sobre todo a pequeñas obras de infraestructura.

Pero los cambios no se producen solo en la esfera política. Uno de los aspectos más interesantes de la coalición de Quispicanchi es su capacidad

para generar nuevas narrativas asociadas al territorio y a la identidad colectiva de sus habitantes. Se trata de un conjunto de discursos en los que se entrelazan referentes étnicos y culturales, junto con un fuerte sentido de pertenencia territorial. Parte de estos discursos son comunes a los discursos de contestación social y recreación identitaria de los grupos mestizos cuzqueños (Hill 2007a, 2007b). Pero también existen importantes diferencias, derivadas del mayor peso de la ideología tradicional comunitaria. El principal referente es el incaísmo, ideología “revivalista” regional basada en la afirmación del pasado prehispánico, hegemónica en Cuzco en las últimas décadas. El incaísmo deriva del indigenismo cuzqueñista de los años veinte, época en que, tras el descubrimiento en 1911 de Machu Picchu, la revalorización de la cultura andina se convierte en la punta de lanza de los intelectuales cuzqueños izquierdistas y populistas (Rénique 1987, Salvatore 2003, López Lenci 2004, Asensio 2013).

El indigenismo cuzqueñista es tanto un movimiento cultural como una ideología política. El objetivo es recuperar lo que se entiende como el esplendor perdido de la civilización andina. El renacimiento de la cultura andina se representa como un anhelo de igualdad y justicia social, de superación de la fractura producida por la conquista europea y de recuperación de las esencias ancestrales. En esta lógica, en 1941 se abre en la ciudad la primera facultad de antropología de América Latina. La presencia de académicos extranjeros, como John Rowe, legitima el discurso y lo dota de prestigio entre las élites locales. Tres años después, en 1944, comienza a celebrarse el *Inti Raymi*, redición de la antigua fiesta incaica del solsticio de invierno, que desde entonces se convierte en el principal referente del cuzqueñismo (Pacheco 2007).

El *Inti Raymi* refleja y acentúa la progresiva focalización de la identidad andina en el pasado incaico. En el discurso cuzqueñista, lo andino se fusiona con lo incaico, hasta llegar a convertir ambos términos en sinónimos. La figura clave en este proceso es Daniel Estrada, alcalde en varias ocasiones entre 1983 y 1995. Estrada procede de las canteras políticas de la izquierda tradicional cuzqueña. Bajo su mandato la ciudad sufre una transformación total, que afecta el ámbito físico y el plano simbólico. En 1987 el escudo de origen español se sustituye por el rostro de un amenazador felino antropomorfo, rodeado de un halo solar. La bandera multicolor, que desde los años setenta había sido promocionada por los indigenistas locales, se convierte en enseña oficial de la región. Su

presencia se torna ubicua en las instituciones oficiales, desde la ceja de selva hasta las provincias altas. Incluso el nombre de la ciudad es objeto de reformulación, pasando a denominarse oficialmente, primero “Qosqo”, y posteriormente “Cusco” (Silverman 2002, 2008).

Esta ideología “revivalista” penetra también en las áreas rurales y especialmente en Quispicanchi. Se trata, en este caso, de una nueva coincidencia entre un proceso exógeno (la búsqueda de referentes por parte de los incaístas cuzqueños) y la propia evolución de los actores del territorio (que están redefiniendo su identidad). Para el imaginario de la élite cuzqueña, Ocongate juega un papel muy especial: es el referente de pureza, el espejo sobre el que se construye la imagen idealizada de la cultura andina. Esta idea se debe a una famosa expedición conducida por la Universidad Nacional San Antonio Abad a las comunidades q'ero, en las faldas del Ausangate, a inicios de los años cincuenta. En el viaje participan intelectuales de primer nivel, como el antropólogo Óscar Núñez del Prado, el arqueólogo Manuel Chávez Ballón, el folclorista Efraín Morote Best, el también arqueólogo Luis Barrera Murillo, el geógrafo Mario Escobar Moscoso y el etnomusicólogo Josafat Roel Pineda. Especialmente impactantes son las fotografías tomadas por Malcom Burke y Luis Barrera, que muestran la vida cotidiana de los pobladores y recogen escenas del trabajo de campo. Los q'eros son presentados como “el último ayllu inca”, un recóndito remanente de autenticidad andina, que habría permanecido casi totalmente al margen de los efectos contaminantes de conquista europea (INC 2005).

Estos referentes son retomados por la coalición dominante en el territorio, y reinterpretados en un nuevo discurso de identidad colectiva, basado en la recuperación selectiva e idealizada del pasado ancestral indígena. Se trata de un discurso que conjuga reivindicación cultural y afirmación de los ideales comunitarios andinos de autogobierno y autonomía. El escenario principal de articulación de este discurso son los llamados *raymis*, celebraciones anuales inspiradas en el *Inti Raymi* de Cuzco, que proliferan en toda la región. Sobre el papel, los *raymis* son redicciones de antiguas celebraciones incas, con mayor o menor grado de reelaboración. Comienzan a celebrarse en los años noventa y su número no ha dejado de crecer hasta la actualidad. En marzo se celebra en Huaró el *Sara Raymi*, o festival del maíz; en agosto se celebra en Ccatcca el *Pachamama Raymi* o festival de la tierra; en septiembre, en Oropesa, el

Tanta Raymi o festival del pan (Flores Ochoa 2000). Este éxito debe interpretarse en el contexto de renegociación de identidades que atraviesan las áreas rurales andinas en los últimos años. Los raymis son herramientas que permiten poner en contacto los discursos locales, los discursos regionales y los discursos globales sobre la cultura andina. El incaísmo y su manifestaciones locales constituirían una “mezcla híbrida del discurso indigenista de comienzos del siglo y de los cultos *new age* occidentales de los años sesenta y setenta que, inspirados en religiones orientales, fomentan un tipo de primitivismo o tradicionalismo militante, basado en una imagen arquetípica e idílica del modo de vida indio” (Pérez Galán 2006).

Los *raymis* son celebraciones de gran empaque, que movilizan recursos públicos y privados. Por su relevancia pública, constituyen momentos centrales en la elaboración de narrativas sobre la identidad colectiva del territorio. El mejor ejemplo es el Qocha Raymi, que se celebra todos los años en Urcos, la capital de Quispicanchi. La representación gira alrededor del ritual incaico de “adoración del agua”. Participan más de doscientas personas, caracterizadas como guerreros incaicos, ñustas, sacerdotes y pajes. La ceremonia se inicia con la llegada de las autoridades, precedida de danzantes y bandas de música. El desfile parte de la plaza de armas y recorre las calles de la localidad, hasta la tribuna presidencial situada en las proximidades de la laguna. Las autoridades políticas de la provincia juegan un papel central en toda la ceremonia. Abren la comitiva durante el desfile y presiden los rituales. Son el centro de un discurso identitario que incluye invocaciones a los *apus* tutelares, recreación teatralizada de mitos de origen, e invocaciones a la identidad ancestral del *urcosllajta* o territorio de Urcos (para un análisis detallado, ver Asensio y Trivelli 2011).

El Qocha Raymi implica una afirmación cultural y una construcción simbólica del territorio. Contra lo que podría pensarse, no se trata de un evento pensado para los turistas. La inmensa mayoría de los asistentes son habitantes de Urcos y de los distritos vecinos. Se trata, en este sentido, de una ceremonia que se vincula directamente con el proyecto político de la coalición social dominante y su afirmación de la autonomía y el autogobierno campesinos. El discurso subyacente es una síntesis de la ideología campesinista andina y los discursos neoindigenistas procedentes del ámbito urbano cuzqueño. Apela al pasado como fuente de legitimidad y no al futuro (como era común en los discursos izquierdistas de

los años ochenta). Desde una perspectiva comparativa, es una narrativa que recuerda fuertemente los discursos nacionalistas poscoloniales estudiados por Partha Chatterjee (1986, 2007). Como en el caso de India, la coalición de Quispicanchi aúna el reconocimiento de la superioridad de la cultura material occidental (plasmada en los proyectos de integración al mercado), junto con la reivindicación de una pretendida superioridad espiritual de los pueblos no occidentales. Según Chatterjee, la síntesis de estos dos elementos sería el eje de un nuevo discurso hegemónico que permitiría reconstruir comunidades imaginadas “no occidentales” a partir del trauma colonial.

En el caso de Quispicanchi, es un discurso casi hegemónico. Forma parte de los programas de todas las agrupaciones y partidos políticos, y también es asumido por las ONG y por la mayor parte de los programas de desarrollo que intervienen en la zona. Cualquier proyecto de desarrollo diferente, que se aparte de esta combinación entre énfasis en la generación de ingresos para los pobladores rurales y discurso reivindicativo campesinista, es inmediatamente descalificado con el término genérico de “neoliberal”. El resultado es una situación aparentemente paradójica, que deriva del mismo éxito de la coalición dominante en el territorio al imponer su narrativa y su visión del desarrollo rural. Por un lado, encontramos que las elecciones locales son extremadamente fragmentadas y disputadas. Más de una decena de candidatos pueden competir en localidades con apenas unos pocos miles de electores. Los ganadores rara vez superan el 20% de los votos, e incluso en ocasiones obtienen victorias pírricas, con porcentajes ridículos. Sin embargo, esta competencia se refiere sobre todo a temas relacionados con la distribución del presupuesto y la priorización de una u otra zona del territorio. No existe una divergencia ideológica o programática de fondo. Todos los candidatos comparten los ideales del discurso dominante: reivindicación social del campesino, revigorización cultural neindigenista, apuesta por el incremento de la producción agropecuaria como estrategia de desarrollo, y priorización de la inversión en proyectos productivos.

Esta coincidencia de fondo se refleja cuando se trata de relacionarse con otros actores ajenos al territorio. En esos casos, los actores de Quispicanchi se muestran unánimes en la defensa de su proyecto territorial. Un ejemplo es el consenso general en contra de las actividades mineras. Esta cohesión se ve también en las elecciones generales. El candidato al que se

identifica con el discurso hegemónico en el ámbito local obtiene siempre porcentajes abrumadores. La tabla 1 recoge los datos de dos elecciones celebradas con apenas unos meses de diferencia. Los resultados muestran esta disparidad entre fragmentación de la política local y cohesión cuando se trata de defender el proyecto territorial. Mientras que en las elecciones locales Quispicanchi es uno de los territorios con mayor fragmentación de voto, en las elecciones nacionales ocurre todo lo contrario.

Tabla 1  
FRAGMENTACIÓN POLÍTICA Y HEGEMONÍA IDEOLÓGICA.  
PORCENTAJES OBTENIDOS POR LOS PRINCIPALES CANDIDATOS E ÍNDICE  
DE FRAGMENTACIÓN DE VOTO: RESULTADOS DE LA PROVINCIA DE QUISPICANCHI

ELECCIONES MUNICIPALES OCTUBRE 2010		ELECCIONES PRESIDENCIALES ABRIL 2011	
PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS	PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS
Autogobierno Ayllu	15,7	Gana Perú	72,6
Movimiento MAPU	15,0	Fuerza 2011	12,1
Gana Perú	13,1	Perú Posible	6,5
Restauración Nacional	12,2	Alianza por el Gran Cambio	4,1
Perú Posible	11,9	Solidaridad Nacional	3,4
Acción Popular	10,4	Otros	1,1
Movimiento Regional PAN	10,1		
Unión por el Perú	5,0		
Somos Perú	4,1		
Tierra y Libertad	2,5		
Índice de fragmentación	0,88	Índice de fragmentación	0,45

## Conclusiones: los límites del éxito y los retos pendientes

La historia de la coalición territorial de Quispicanchi permite reflexionar sobre el carácter complejo de los procesos de cambio social en las zonas rurales de América Latina. Su éxito es una muestra del dinamismo de los actores sociales del mundo rural andino y de su capacidad para intervenir en los procesos de desarrollo. Pero la conformación de esta coalición no era inevitable, ni deriva automáticamente de la reforma agraria. En territorios relativamente cercanos, los procesos políticos y sociales son sustancialmente diferentes (Escobal *et al.* 2011).

El impacto de la coalición integrada por campesinos progresistas, profesionales del desarrollo y autoridades locales se puede analizar en tres planos complementarios. Examinado en la larga duración, se trata de una nueva etapa en una trayectoria secular de pugnas por definir las condiciones de acceso y propiedad de los recursos naturales, especialmente la propiedad de la tierra. Estas luchas son parte de la historia de las naciones andinas en el periodo poscolonial y están marcadas por fuertes brechas étnicas. En el mediano plazo, la coalición de Quispicanchi es el resultado de la reforma agraria que desde los años setenta transforma las relaciones de poder en todo el Perú. Esta reforma agraria tiene un componente oficial, a partir de los decretos aprobados en 1969 por el gobierno del general Juan Velasco Alvarado. Pero tiene también un componente informal, definido por los movimientos campesinos y por las ocupaciones de tierras, que muchas veces se inician antes de los decretos, y que continúan a lo largo de la década siguiente, hasta dar lugar a un nuevo panorama social y político en los Andes. La reforma agraria se vincula con la emergencia en las zonas rurales de Cuzco de nuevos actores sociales, especialmente profesionales del desarrollo, que hacen de puente entre los discursos reivindicativos campesinos y los discursos de la izquierda urbana e intelectual. También supone la consolidación de una capa de campesinos progresistas que, sin separarse de la ideología comunitaria andina, apuesta por nuevas estrategias de acción política y social.

En el corto plazo, la coalición se vincula con los cambios en las dinámicas políticas ocurridos desde finales de los años noventa (Madrid 2005, Crabtree 2010, McNulty 2011). Estos cambios están relacionados con el sistema electoral peruano (que privilegia a la listas ganadoras, sin importar el porcentaje de votos obtenidos) y con la pulverización de los

partidos políticos tras la crisis de inicios de esa década. Tienen que ver también con las nuevas formas de acción colectiva, definidas por el auge de las políticas de la identidad y la primacía de la micropolítica local por encima de la agregación de interés en forma de partidos políticos estatales (Pajuelo 2007, Huber *et al.* 2011). Son estos cambios los que hacen posible que la coalición se consolide y adquiera un papel predominante en la política del territorio. El punto clave es la emergencia de una nueva generación de alcaldes rurales, en buena parte derivada de los antiguos campesinos progresistas, que llegan al poder en muchas de las municipalidades del territorio, incluida la capital provincial.

Estos elementos permiten caracterizar a una coalición que desarrolla su actividad durante casi tres décadas. Se trata de una coalición basada en gran medida en relaciones personales de larga duración, que van más allá de los puestos que sus integrantes ocupan en cada momento. Como en otros casos analizados en este volumen, este capital social es el factor clave del éxito de los procesos de cambio impulsados por la coalición, tanto en el plano de las prácticas como en los discursos. Es también el factor que permite que la coalición continúe funcionando en un contexto de alta volatilidad política, con un porcentaje de reelección de alcaldes muy bajo y con una alta movilidad en los puestos clave de la administración local. El otro factor decisivo en el éxito de la coalición es la elaboración de un discurso local de desarrollo que se convierte en hegemónico. Al igual que en el caso analizado por Cupples, Glynn y Larios (2007) en el norte de Nicaragua, la coalición de Quispicanchi se apoya en un relato de la historia reciente del territorio elaborado por los intelectuales locales, que rearticula los discursos internacionales y nacionales, dotándolos de un significado propio, compartido por la mayor parte de los actores del territorio.

Una vez en el poder, las reformas introducidas por la coalición apuntan a incrementar las posibilidades de los productores rurales de insertarse en los mercados de venta de productos agropecuarios. El objetivo es convertir el territorio en un referente para la producción de bienes y servicios para abastecer a la capital regional. El éxito de este programa se debe en parte a la coalición, pero no hubiera sido posible sin la coincidencia de otros factores exógenos, que contribuyen a incrementar las condiciones de competitividad del territorio (Asensio y Trivelli 2013a). Son importantes sobre todo la construcción de la carretera interoceánica

y la inversión pública en servicios de primera necesidad. El éxito de la coalición consiste en (i) haber sabido negociar estas transformaciones inducidas por los factores exógenos dentro de un proceso de cambio institucional endógeno y (ii) haber sido capaz de revestir su acción política con un nuevo discurso sobre la identidad territorial, con un muy alto grado de legitimidad y consenso social.

Estos éxitos no son absolutos. El desempeño de la coalición tiene un innegable resultado positivo en términos de inclusión social y participación en los procesos políticos, pero también existen varios elementos que condicionan el balance global. Una primera cuestión a considerar es que, a pesar de las mejoras en la producción y comercialización agropecuarias, la pobreza en Quispicanchi sigue siendo muy alta. Los hogares pobres suman aún más del 70% del total, especialmente en la zona altoandina (Asensio y Trivelli 2013a). Esa cifra hace que sea muy difícil considerar a Quispicanchi como un territorio modélico o como un ejemplo a imitar dentro de un marco más amplio de políticas de desarrollo rural.

Esta alta prevalencia de la pobreza casi treinta años después del inicio de la coalición y tras una década de control de los gobiernos locales, es un ejemplo de que la apuesta por procesos de desarrollo rural endógenos, con equilibrio entre crecimiento y equidad, requiere de plazos prolongados para generar cambios profundos. Unos plazos que no siempre se ajustan a las coyunturas políticas, ni en el ámbito interno (dentro del territorio) ni en el externo (nacional e internacional). La remoción de alcaldes indígenas o campesinos después de uno o dos periodos de gobierno, ocurrida en otras zonas rurales, es una prueba de que la continuidad de la coalición de Quispicanchi en el poder no está en modo alguno garantizada (Asensio 2008, Rash 2012).

El segundo problema se refiere a la situación de invisibilidad de determinados colectivos subalternos dentro del territorio. Si bien puede caracterizarse el trabajo de la coalición como una apuesta en favor de la población rural quechuahablante, existe una muy limitada sensibilidad respecto de los derechos y necesidades de otros colectivos igualmente marginados. La situación de las mujeres que habitan el territorio continúa siendo muy precaria en términos económicos, sociales y personales. Más allá de algunos ejemplos puntuales, el desempeño de la coalición no incide de manera significativa en cambiar una trayectoria de larga duración, marcada por prácticas y discursos profundamente discriminatorios

(Harvey 1993, Frisque 2011). Quispicanchi sigue siendo un territorio con una muy fuerte incidencia de violencia de género. En muchas zonas, especialmente en las comunidades altoandinas, persisten normas informales que limitan el acceso de las mujeres al control de la tierra y otros medios de vida. Algunos autores señalan incluso una regresión al haber desaparecido las “barreras de protección comunitaria” que permitían cierta salvaguarda de las mujeres rurales de menor edad (Oliart *et al.* 2005). Estos sesgos están presentes también en los propios proyectos de desarrollo auspiciados por ONG y cooperación internacionales, cuyo impacto en términos de género es muy discutido (Asensio y Trivelli 2011, Frisque 2011, Pérez Galán 2012).

El tercer problema que condiciona el éxito de la coalición de Quispicanchi es la extremada vulnerabilidad del territorio frente a las decisiones de los actores externos. Este es probablemente uno de los grandes temas actualmente en debate en los estudios sobre el desarrollo rural en los Andes: la manera en que los proyectos de desarrollo local interactúan con los proyectos territoriales patrocinados por actores externos. Estas intervenciones externas pueden estar relacionadas con la gran minería o con obras públicas (Bebington 2007, Dourojeanni 2006, Zegarra *et al.* 2006, Fernández 2012, Morel 2012). En el caso de Quispicanchi, la construcción de la carretera implica cambios muy profundos. Las dinámicas sociales y políticas dejan de gravitar en torno a Urcos, que se convierte en una ciudad irrelevante para las actividades cotidianas de la población. Disminuye la importancia de las grandes ferias articuladoras del territorio, sustituidas por una proliferación de pequeñas ferias locales y por el predominio de los grandes mercados de la periferia de Cuzco (Asensio 2011).

Este proceso de desestructuración del territorio como resultado de los cambios impulsados por la inversión estatal, ha sido estudiado en detalle en otros trabajos (Asensio y Trivelli 2013b). Constituye un reto para la coalición, ya que amenaza la viabilidad, tanto del territorio, como de la propia coalición. La respuesta, más intuitiva que planificada, consiste en tratar de reforzar el sentido de pertenencia territorial a través de mecanismos como los *raymis*. Sin embargo, a mediano plazo existe un riesgo derivado de la falta de coincidencia entre el territorio entendido como “espacio funcional” en el que la población desarrolla sus estrategias de vida, y el territorio entendido como “espacio sentido”, al que remite la identidad colectiva. El desajuste entre estas dos dimensiones de la

territorialidad es aún incipiente, pero muy probablemente se incrementará en los próximos años, a medida que los distritos de Quispicanchi estrechen sus vínculos con Cuzco.

## Bibliografía

ANRUP, Roland

- 1990 *El taita y el toro: en torno a la configuración patriarcal del régimen hacendario cuzqueño*. Estocolmo: LAIS.

ASENSIO, Raúl H.

- 2007 “El sistema de riego en Ranra. Ciudadanía, políticas públicas y movimientos sociales en el mundo rural altoandino”. En Millán, Armando y Félix Lossio, eds., *Sumando esfuerzos: diez experiencias de participación ciudadana en la gestión local*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- 2008 “Tres experiencias exitosas de desarrollo territorial rural: Antioquia, Pacucha y Quiquijana”. En Grompone, Romeo, Raúl H. Asensio y Ludwig Huber, eds., *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2011 *El mercado y más allá del mercado. La importancia de Cuzco para las nuevas dinámicas territoriales de Valle Sur-Ocongate*. Documento del proyecto Mercados Dinámicos y Desarrollo Territorial – RIMISP.
- 2012 “El giro territorial en las ciencias sociales peruanas. Balance de estudios sobre desarrollo, mundo rural y territorio”. En Asensio, Raúl H., Fernando Eguren y Manuel Ruiz, eds., *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA XIV*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- 2013 “Los nuevos incas. Discursos políticos y reapropiación creativa del patrimonio en Cuzco”. Ponencia presentada en el I Congreso de Pueblos Indígenas, Oaxaca, 27- 30 de octubre.

ASENSIO, Raúl H. y Carolina TRIVELLI

2011 *Puesta en valor de activos culturales y dinámicas territoriales en el sur de Cuzco*. Documento del proyecto Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural. Santiago de Chile: RIMISP.

2013a “Crecimiento económico, cohesión social y trayectorias divergentes (Valle Sur-Ocongate, Cuzco, Perú)”. En Berdegú, Julio y Félix Modrego, eds., *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Teseo, RIMISP, IDRC.

2013b “¿El ocaso de las ciudades intermedias? Urcos y las dinámicas territoriales del sur de Cuzco”. En Canziani, José y Alexander Schejtman, eds., *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

BACA, Epifanio

1994 “La agricultura de Cuzco en tiempos del ajuste, 1989-1993”. En *Debate Agrario* 24, pp. 1-37.

BACA, Epifanio y Carlos CORNEJO

2013 *Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura. Reporte 6. Balance 2012*. Lima: Oxfam, Grupo Propuesta Ciudadana.

BEBBINGTON, Anthony

2007 (ed.) *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2011 *Theorizing Rural Territorial Dynamics in Latin America: Elements for a Theoretical Framework*. Documento del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

BERDEGUÉ, Julio et al.

2011 *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*. Documento de Trabajo 101, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.

CAHILL, David

- 1988 "Una visión andina: el levantamiento de Ocongate de 1815". En *Revista Histórica*, vol. 12, núm. 2, pp. 133-159.

CAMERON, John D.

- 2009 "Hacia la alcaldía: The Municipalization of Peasant Politics in the Andes". En *Latin American Perspectives*, vol. 36, pp. 64-82.

CENTRO DE CAPACITACIÓN AGRO INDUSTRIAL JESÚS OBRERO (CCAIJO)

- 1984 "Economía campesina y espacios de control desde el estudio de las ferias de una región". En *Allpanchis* 23, año XIV, pp. 105-122.

CHATTERJEE, Partha

- 1986 *Nationalist Thought and the Colonial World: A Derivative Discourse?* Oxford: Oxford University Press.
- 2007 *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, CLACSO, SEPHIS.

CRABTREE, John

- 2002 "The Impact of Neoliberal Economics on Peruvian Peasant Agriculture in the 1990s". En *Journal of Peasant Studies*, vol. 29, núm. 3-4, pp. 131-161.
- 2010 "Democracy without Parties? Some Lessons from Peru". En *Journal of Latin American Studies*, vol. 42, núm. 2, pp. 357-382.

CUPPLES, Julie, Kevin GLYNNAND e Irving LARIOS

- 2007 "Hybrid Cultures of Postdevelopment: The Struggle for Popular Hegemony in Rural Nicaragua". En *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, núm. 4, pp. 786-801.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 2000 *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DORAIS, Geneviève

- 2012 *La crítica maoísta peruana frente a la reforma agraria de Velasco (1969-1980)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DOUROJEANNI, Marc

- 2006 *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú*. Lima: Conservación Internacional, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Bank Information Center (BIC), Racimos de Ungurahui, Labor.

ESCOBAL, Javier, Carmen PONCE y Raúl H. ASENSIO

- 2011 “Intervenciones de actores extra-territoriales y cambios en la intensidad de uso de los recursos naturales: el caso del territorio Cuatro Lagunas, Cusco-Perú”. En Berdegú, Julio y Félix Modrego, eds., *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Teseo, RIMISP, IDRC.

FERNÁNDEZ, Lourdes

- 2012 *Desarrollo territorial en Madre de Dios. Los impactos socioambientales de la carretera Interoceánica Sur*. Lima: Wildlife Conservation Society.

FLORES OCHOA, Jorge

- 2000 “En el principio fue el Inka. El ciclo del Inti Raymi cuzqueño”. En Millones, Luis, Hiroyasu Tomoeda y Tatsuhiro Fujii, *Desde afuera y desde adentro. Ensayos de etnografía del Cuzco y Apurímac*. Osaka: National Museum of Ethnology.

FRISQUE, Jenica

- 2011 *The Real Value of Cultural Assets: Gender & Rural Territorial Dynamics in Valle Sur-Ocongate*. Documento del proyecto Coaliciones, Dinámicas Territoriales y Desarrollo – RIMISP.

HARVEY, Penélope

- 1993 “Género, comunidad y confrontación: relaciones de poder en la embriaguez en Ocongate, Perú”. En Saignes, Thierry, *Borrachera y memoria: la experiencia de lo sagrado en los Andes*. La Paz: IFEA, HISBOL.

HILL, Michael D.

- 2007a “Inca of the Blood, Inca of the Soul: Embodiment, Emotion, and Racialization in the Peruvian Mystical Tourist Industry”. En *Journal of the American Academy of Religion*, vol. 76, núm. 2, pp. 251-279.

- 2007b “Contesting Patrimony: Cusco’s Mystical Tourist Industry and the Politics of Incanismo”. En *Ethnos*, vol. 72, núm. 4.

HUBER, Ludwig, Raúl H. ASENSIO y Rómulo ZÚÑIGA

- 2011 *Políticas de la identidad, fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo*. Documento de Trabajo 166. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

INC – INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA

- 2005 *Qëro, el último ayllu inka. Homenaje a Óscar Núñez del Prado y a la expedición científica de la UNSAAC a la nación qëro en 1955*. Lima: INC, Dirección Regional de Cuzco, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

LÓPEZ LENCI, Yazmín

- 2004 *El Cusco, paqarina moderna. Cartografía de una modernidad e identidades en los Andes peruanos (1900-1935)*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

MADRID, Raúl

- 2005 “Indigenous Voter and Party System Fragmentation in Latin America”. En *Electoral Studies*, vol. 24, pp. 689-707.

MAYER, Enrique

- 2009 *Cuentos feos de la reforma agraria peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, CEPES.

McNULTY, Stephanie

- 2011 *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.

MOREL, Jorge

- 2012 “Institucionalización paralela y cambio económico: el caso de las rondas campesinas de Carabaya, Puno, y los retos de la construcción de la carretera Interoceánica”. Ponencia presentada en el Encuentro Territorios en Movimiento, Quito, 5-7 de junio.

OLIART, Patricia, Rosa María MUJICA y José María GARCÍA

2005 *Quispicanchi: género y sexualidad*. Lima: IPEDEHP.

PACHECO, Karina

2007 *Incas, indios y fiestas. Reivindicaciones y representaciones en la configuración de la identidad cusqueña*. Cuzco: INC, Dirección Regional de Cultura de Cuzco.

PAJUELO, Ramón

2007 *Reinventando comunidades imaginadas: movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Instituto Francés de Estudios Andinos.

PAPPONET-CANTAT, Christiane

1983 “Agrarian Reform and Corporate Clientelism. The Case of Peru 1968-1975”. Tesis de maestría, Universidad Simon Fraser.

1989 “Land Reform and Peasant Differentiation in Two Southern Districts of Peru”. Tesis de doctorado, Universidad Simon Fraser.

PAREDES, Maritza

2011 “Indigenous Politics and the Legacy of the Left”. En Crabtree, John, ed., *Fractur Politics. Peruvian Democracy. Past and Present*. Londres: Institute for the Study of the Americas, Universidad de Londres.

PÉREZ GALÁN, Beatriz

2006 “Turismo y representación de la cultura: identidad cultural y resistencia en comunidades andinas de Cuzco”. En *Anthropologica* 24.

2012 “Retóricas de turismo y desarrollo en los Andes. La Red de Turismo Rural Comunitario Pacha Paqareq, Perú”. En Asensio, Raúl H. y Beatriz Pérez Galán, eds., *¿El turismo es cosa de pobres? Patrimonio cultural, pueblos indígenas y nuevas formas de turismo en América Latina*. Tenerife: Editorial Paos, Instituto de Estudios Peruanos.

QUEDENA, Enrique

- 2003 *Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*. Lima: DFI, REMURP, CICD, Oxfam UK.

QUINTÍN QUÍLEZ, Pedro

- 1993 “La recomposición del poder local en un distrito andino: Ocongate-Cusco, 1970-1992”. Ponencia presentada al V Seminario Permanente de Investigación Agraria celebrado en Arequipa.

RADCLIFFE, Sarah *et al.*

- 2002 “Reterritorialized Space and Ethnic Political Participation: Indigenous Municipalities in Ecuador”. En *Space and Polity*, vol. 6, núm. 3, pp. 289-305.

RASCH, Elisabeth D.

- 2012 “The Root is Maya, the Practice is Pluralist: Xel-j’u and Indigenous Political Mobilization in Quetzaltenango, Guatemala”. En *Bulletin of Latin American Research*, vol. 31, núm. 1, pp. 80-94.

REILLY, Charles

- 1995 *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*. Boulder: Lynne Rienner.

RÉNIQUE, José Luis

- 1987 “De la fe en el progreso al mito andino: los intelectuales cuzqueños”. En *Márgenes, Encuentro y Debate* 1, pp. 9-33.

RIVERA, Silvia

- 1990 “Liberal Democracy and Ayllu Democracy in Bolivia: The Case of Northern Potosí”. En *Journal of Development Studies*, vol. 24, núm. 4, pp. 97-121.

ROPER, J. Montgomery

- 2003 “Bolivian Legal Reforms and Local Indigenous Organizations: Opportunities and Obstacles in a Lowland Municipality”. En *Latin American Perspectives*, vol. 30, núm. 1, pp. 139-161.

SALVATORE, Ricardo D.

- 2003 “Local versus Imperial Knowledge: Reflections on Hiram Bingham and the Yale Peruvian Expedition”. En *Nepantla: Views from South*, vol. 4, núm. 1, pp. 67-80.

SILVERMAN, Helaine

- 2002 “Touring Ancient Times: The Present and Presented Past in Contemporary Peru”. En *American Anthropologist*, vol. 104, núm. 2, pp. 881-902.

- 2008 “Mayor Daniel Estrada and the Plaza de Armas of Cuzco, Peru”. En *Heritage Management*, vol. 1, núm. 2, pp. 181-218.

STAVIG, Ward

- 1999 *The World of Túpac Amaru: Conflict, Community, and Identity in Colonial Peru*. Lincoln: University of Nebraska Press.

SULMONT, David

- 1995 “Demandas sociales y ciudadanía: el caso de Quispicanchi, Cusco”. En *Allpanchis* 46, pp. 45-89.

VAN BERGHE, Peter y Julio FLORES OCHOA

- 2000 “Tourism and Nativistic Ideology in Cuzco, Peru”. En *Annals of Tourism Research*, vol. 47, núm. 1, pp. 7-26.

ZEGARRA, Eduardo, María Teresa ORÉ y Manuel GLAVE

- 2006 *Recursos, gobernanza e impactos del Proyecto Olmos en un territorio árido de la costa norte peruana*. Documento del proyecto Movimientos Sociales y Gobernanza – RIMISP.



¿Cómo cambian las sociedades rurales? ¿Qué procesos sociales están detrás de las transformaciones recientes que observamos en los territorios rurales de América Latina? Este libro encara estas cuestiones a partir del análisis de una particular modalidad de acción colectiva: las coaliciones territoriales.

Las coaliciones territoriales son alianzas explícitas o implícitas entre diferentes actores, basadas en intereses compartidos, que apuntan a transformaciones de mediano y largo plazo en las dinámicas territoriales. Los autores analizan cómo estas coaliciones se conforman, qué retos enfrentan, qué diferentes tipos de coaliciones existen en la práctica y cómo encaran los desafíos relativos al desarrollo rural. Un tema central, estudiado con detalle, son los dilemas entre crecimiento económico, generación de ingresos, desigualdad e inclusión social.

Para responder estas cuestiones, el libro incluye estudios de casos de coaliciones territoriales realmente existentes procedentes de seis países de nuestra región: Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú.

Raúl H. Asensio • M. Ignacia Fernández • Patric Hollenstein  
Francisca Meynard Vivar • Daniela Miranda • Pablo Ospina  
Alexander Schejtman • Martín Tanaka • Carolina Trivelli

