

Coaliciones territoriales y dinámicas rurales en Ecuador: por qué la historia importa

Pablo Ospina Peralta y Patric Hollenstein

Octubre, 2015

Este documento es una traducción de: Ospina Peralta, P. & Hollenstein, P. Territorial Coalitions and Rural Dynamics in Ecuador. 2015. Why History Matters. World Development, Volume 73, September 2015, Pages 85-95. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.026>

El presente documento es el resultado del Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural e implementado con socios de ocho países de la región, con financiamiento del international Development Research Centre (IDRC, Canadá).

Cita:

Ospina Peralta, P. y Hollenstein, P., 2015. Coaliciones territoriales y dinámicas rurales en Ecuador: por qué la historia importa. Serie documento de trabajo N° 170. Grupo de trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Autores:

Pablo Ospina Peralta, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Patric Hollenstein, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Este es un documento de acceso abierto, publicado bajo la licencia de Creative Commons CC BY (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>).

Rimisp in Latin America (www.rimisp.org)

Chile: Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago, Región Metropolitana
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Av. Shyris N32-218 y Av. Eloy Alfaro, Edificio Parque Central, Oficina 610, Quito | Tel.+(593 2) 3823916 / 3823882

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal | Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. INTRODUCCIÓN	2
2. METODOLOGÍA.....	5
3. POR QUÉ LA HISTORIA IMPORTA EN TUNGURAHUA.....	6
4. EL SURGIMIENTO DE UNA COALICIÓN TERRITORIAL REFLEXIVA	11
5. POR QUÉ LA HISTORIA IMPORTA EN LOJA	13
6. CONCLUSIONES	18

Coaliciones territoriales y dinámicas rurales en Ecuador: por qué la historia importa

RESUMEN EJECUTIVO

Este artículo analiza hasta qué punto las coaliciones territoriales transformadoras pueden cambiar deliberadamente las estructuras exclusivas que afectan a los territorios rurales en América Latina. Una comparación histórica de tres dinámicas territoriales rurales en Ecuador demuestra que la planificación deliberada no es necesaria para promover una dinámica económica inclusiva y equitativa si un proceso histórico largo ha generado estructuras sociales territoriales favorables. Cuando los territorios no tienen estas estructuras sociales, tienen más probabilidades de requerir un fuerte choque exógeno para crear una organización económica nueva e inclusiva.

Palabras claves: América Latina, Ecuador, desarrollo territorial, coaliciones territoriales, agencia/estructura, reflexividad.

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de ser un fenómeno bastante poco común, el desarrollo territorial rural en América Latina es posible. Esta fue la conclusión a la que llegó el programa de investigación sobre Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) (Berdegué *et al.*, 2012; Berdegué, Escobal & Bebbington, 2015).¹ Entre 1990 y 2000, aproximadamente una de cada diez municipalidades mostró una tendencia hacia una mejora simultánea en el ingreso per cápita, la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad. Esto significa que si bien existe una tendencia predominante a que esos resultados ocurran por separado, unos pocos territorios alcanzan la combinación de los tres.

Una comparación sistemática de 20 casos (Berdegué *et al.*, 2012; Berdegué, Escobal & Bebbington, 2015) indica que esta combinación de resultados depende de la existencia de coaliciones territoriales que la impulsen bajo un marco de cinco factores favorables: (i) una estructura agraria que les permita a los pequeños productores rurales obtener acceso a recursos naturales que son cruciales para sus actividades económicas, (ii) el enlace del territorio con mercados dinámicos que generen una demanda sustancial de bienes o servicios de ese lugar, (iii) una estructura productiva caracterizada por conexiones locales y diversificación intersectorial, (iv) una ciudad que retenga algunos ingresos y los redirija hacia el interior del territorio y/o tenga un rol de “intermediación” política con actores extraterritoriales, y (v) inversión pública en bienes públicos y privados que favorezca las dinámicas territoriales. Finalmente, las coaliciones territoriales deben actuar según estos cinco factores para producir un crecimiento inclusivo y equitativo.

Muchos territorios tienen coaliciones, pero no estimulan una dinámica territorial rural de crecimiento inclusivo y equitativo. Fernández, Asensio, Trivelli y Schejtman (2014) usan el término “coaliciones territoriales transformadoras” para referirse a aquellas que sí lo logran. Una coalición territorial consiste en “una serie de actores diferentes” que “realizan acciones convergentes en torno a una dinámica de desarrollo territorial” (Fernández *et al.*, 2014, p. 23). En otras palabras, una coalición transformadora es aquella en la que los miembros buscan cambiar estructuras excluyentes heredadas del pasado.

El objetivo del presente artículo es mostrar cómo y por qué surgen coaliciones territoriales transformadoras y en qué medida deciden deliberadamente cambiar las estructuras excluyentes. Buscamos analizar el grado hasta el cual estas coaliciones crean una ruptura con las estructuras sociales heredadas del pasado o, por el contrario, reproducen las condiciones sociales que las produjeron. Por lo tanto, este artículo aborda la pregunta acerca del grado en que es posible, mediante acciones deliberadas y coordinadas, modificar una dirección territorial determinada por factores estructurales heredados, ya que como hemos visto, en América Latina existe una predominancia de dinámicas económicas que están lejos de ser inclusivas y equitativas.

El concepto de coaliciones territoriales transformadoras es el resultado del trabajo teórico de Tanaka (2014), que apunta a un entendimiento más profundo del cambio y la interacción social entre actores clave en territorios rurales. Tanaka presenta tres marcos teóricos posibles para analizar el *modus operandi* de las “coaliciones territoriales transformadoras”. El primero se basa en autores que observan que los actores emergen de las estructuras productivas de un territorio e interactúan de forma conflictiva en

procesos de modernización económica. Con el tiempo, la interacción tendrá como resultado diferentes regímenes políticos (Moore, 1979). La segunda referencia teórica se basa en obras acerca de la acción colectiva y los movimientos sociales. Estas incorporan actores adicionales que no surgen del ámbito económico; enfatizan la racionalidad, identidad y organización de los actores analizados; y, más explícitamente, incorporan el problema del estado en la negociación y la disputa entre los actores (Olson, 1965; y Tilly, 1978, entre los más representativos). El último marco teórico hace referencia al trabajo de científicos políticos que exploran la formación de coaliciones en ámbitos parlamentarios para la definición y negociación de políticas públicas y de gobierno (Riker, 1962).

Basándose en estas fuentes, Tanaka (2004) sugiere que las coaliciones que tuvieron una influencia 'exitosa' en el Desarrollo Territorial Rural (DTR) implican la convergencia de más de un actor.² Estos actores pueden surgir de estructuras económicas territoriales, ser actores extraterritoriales o estatales, o movimientos relacionados con la identidad. Las coaliciones en procesos de DTR también se organizan según una dinámica de crecimiento económico. Dependiendo de la composición de la coalición, de la estructura económica anterior del territorio y de los objetivos de la acción colectiva, la dinámica de crecimiento económico será más o menos inclusiva, equitativa y sustentable. Un factor clave para Tanaka se relaciona con los objetivos de mediano y largo plazo de estas coaliciones. Estos objetivos, establecidos de forma deliberada, son cruciales tanto para la cohesión como para la orientación de las coaliciones territoriales. Si los objetivos son muy específicos, basados en sectores o de corto plazo, la coalición territorial podría enfrentarse a mayores obstáculos para convertirse en una coalición territorial transformadora. La interrogante sobre acción social territorial transformadora es parte de un antiguo debate sobre el grado hasta el cual los actores pueden modificar deliberadamente sus condiciones de existencia y la medida en que las condiciones estructurales heredadas limitan su libertad de acción. En la teoría social clásica, el problema hace referencia a la famosa frase de Karl Marx, de que "los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado (Marx 1996, p. 32). En la teoría social más contemporánea, diversos autores (Bourdieu, 1977, 1990; Giddens, 1984; White, 2008) han escrito acerca de la compleja interacción y retroalimentación entre "agencia" y "estructuras sociales", y han desarrollado sus propias soluciones conceptuales. La teoría de la práctica de Bourdieu incluye los conceptos de "sentido práctico", "habitus" y "campos", mediante los cuales lo externo se internaliza y viceversa (Bourdieu, 1977, 1990; Bourdieu & Wacquant, 1992). Giddens (1984) enfatiza la estructura y la rutina en la sociedad basándose en una estructura dual (agencia/estructura) que Bourdieu rechaza como una falsa dicotomía (Bourdieu & Wacquant, 1992). White también rechaza la dicotomía entre agencia y estructura, enfatizando especialmente la forma en que la identidad y los patrones de relaciones sociales organizan el mundo social (White, 2008). La teoría neo-institucionalista también analiza este problema en su debate sobre el cambio institucional. Mahoney y Thelen (2010), por ejemplo, afirman que los "agentes de cambio" no pueden separarse fácilmente de las instituciones que buscan modificar. Las características de tanto el contexto político como las instituciones en cuestión influirían en el tipo de agentes de cambio que existen y estos, a su vez, influenciarían el tipo de cambio institucional. En

otras palabras, los agentes de cambio están insertos en el contexto en el que actúan y desde el cual impulsan las transformaciones deseadas.

El argumento con el cual intervenimos en este antiguo debate teórico es que la acción deliberada, coordinada y planificada de los actores tiene un rol secundario en la configuración de dinámicas territoriales rurales en los territorios analizados. Los factores estructurales heredados y la historia anterior pesaron más. Esto no significa que la historia sea decisiva, sino que la historia importa porque es muy difícil para los actores que comparten una causa común intentar cambiar estas rutas históricas cuando las condiciones bajo las que actúan no conducen al cambio. Por lo tanto, los esfuerzos colectivos por cambiar las rutas históricas deben considerar la importancia de las coyunturas decisivas (Pierson, 2004), donde ocurren fracturas o disyunciones que pueden impulsar acciones coordinadas y deliberadas. En otras palabras, en estas coyunturas decisivas, es más claramente posible trazar una ruta en una nueva dirección.

Abordamos la pregunta de investigación mediante un análisis comparativo de tres casos de dinámicas territoriales rurales (DTR) en Ecuador. La primera DTR ocurre en la provincia de Tungurahua, en el altiplano central del país, un territorio de casi medio millón de habitantes, de los cuales la mitad vive en áreas rurales. El caso de Tungurahua fue crucial para la conceptualización del programa Dinámicas Territoriales Rurales porque ha evolucionado en torno a los cinco factores identificados, informados en este volumen por Berdegú, Escobal y Bebbington, desde al menos las últimas décadas del siglo XIX. Su economía se basa en la agricultura de pequeña escala y la fabricación rural altamente diversificada, que consiste de un gran número de pequeñas empresas, una red rural-urbana de mercados que conecta a productores locales con mercados extraterritoriales, y un sistema vial bien desarrollado que se ha estado expandiendo al menos desde mediados del siglo XX, cuando la ciudad capital de la provincia se convirtió en un centro para el intercambio económico entre Quito y Guayaquil, las dos ciudades más grandes de Ecuador.

Las otras dos DTR analizadas, que se ubican en dos territorios rurales en la parte oeste de la provincia de Loja, en el altiplano sur de Ecuador, ofrecen un contraste significativo: las poblaciones son más pequeñas (50.000 y 10.000 habitantes, respectivamente, de los cuales el 90% vive en áreas rurales), y las economías territoriales están altamente especializadas en la producción de maíz y café. Además, las coaliciones territoriales se originaron en transformaciones durante los años noventa, y sus actividades están basadas en estrategias territoriales y planes explícitos, es decir, en la coordinación consciente de actividades por parte de sus actores, especialmente los actores extraterritoriales poderosos implicados en cada uno de los dos casos. En esta región de los Andes ecuatorianos, el acceso a mercados dinámicos e infraestructura pública es muy reciente en comparación con la DTR de Tungurahua. Los actores locales no han tenido la oportunidad ni los incentivos para diversificar sus actividades económicas o establecer vínculos fuertes con un centro urbano. El resultado es una estructura económica altamente dependiente de un solo producto y, por ende, mucho más vulnerable a choques externos. Argumentaremos que la historia territorial de Loja muestra que el aislamiento y la desigualdad en el acceso a bienes productivos no sólo marcaron las

estructuras que se deben modificar de forma radical, sino también la propia composición, capacidad de acción y los recursos de poder de la coalición que impulsa el cambio.

Este artículo se organiza de la siguiente forma: la sección 2 presenta la metodología utilizada para seleccionar y analizar las tres DTR. Las secciones 3 y 4 analizan el surgimiento y la evolución histórica de las coaliciones en Tungurahua. La sección 5 se enfoca en el contexto bajo el cual surgieron las coaliciones territoriales transformadoras en Loja y en su interacción con los otros cinco factores que son decisivos para las dinámicas territoriales. La última sección analiza los resultados del estudio comparativo desde la perspectiva de los problemas teóricos presentados en esta introducción.

2. METODOLOGÍA

Los estudios de caso consistieron de dos fases. En la primera, se prepararon una serie de mapas que trazaban la evolución de tres variables económicas: pobreza, desigualdad de ingresos y consumo per cápita local en Ecuador entre 1995 y 2006 (Larrea, Landín, Andrade, Wrborich & Fraga, 2008; Larrea, Larrea, Andrade & Maldonado, 2011).³ Se seleccionaron tres territorios rurales que combinaban mejoras simultáneas en las tres variables. La segunda fase consistió de un análisis del surgimiento y funcionamiento de las DTR, utilizando una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos.

En Tungurahua, se realizó una encuesta representativa con comerciantes en el Mercado Mayorista de Ambato, el centro del sistema de comercio del territorio, mientras que en los territorios en Loja, se realizaron dos encuestas con productores y comerciantes de maíz y café.⁴ Los tres estudios de caso también incluyeron trabajo etnográfico en terreno, entrevistas, grupos de enfoque, observación participativa en talleres y asambleas de tanto productores como comerciantes, además de otros métodos cualitativos. Las actividades económicas analizadas en este estudio se seleccionaron según una tipología de distritos rurales basada en 17 variables económicas, sociales y demográficas.

Los datos empíricos de los tres estudios de caso provienen de trabajo etnográfico en terreno, entrevistas, grupos de enfoque, observación participativa en talleres y asambleas de productores y comerciantes, además de otros métodos cualitativos. El trabajo en terreno se realizó entre junio y diciembre de 2009 en Tungurahua, y entre junio y septiembre de 2010 en Loja. Entre los entrevistados se encontraban comerciantes, representantes de la industria, organizaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales, instituciones financieras locales y empresas de agroindustria, funcionarios de gobiernos locales, académicos e informantes calificados. Se llevaron a cabo aproximadamente 167 entrevistas, 11 etnografías y cuatro grupos de enfoque. Una porción de la información cualitativa fue codificada y analizada en Nvivo (QSR International, 2012), combinando un análisis de contenido con un enfoque más deductivo basado en las preguntas guía del estudio.⁵

3. POR QUÉ LA HISTORIA IMPORTA EN TUNGURAHUA

El propósito de esta sección es mostrar que la DTR en Tungurahua se basa en una estructura económica cuyo origen y desarrollo no puede atribuirse a las acciones intencionales y coordinadas de una coalición territorial “reflexiva” (Giddens, 1984). En otras palabras, los procesos y estructuras subyacentes de la DTR en Tungurahua no fueron el resultado de acciones coordinadas o diseñadas para producir un efecto a una escala territorial. Más bien, demostraremos que el surgimiento de una coalición territorial transformadora en Tungurahua es el resultado, dependiente de patrones establecidos, de una evolución que comenzó con un conjunto específico de transacciones económicas que influyeron decisivamente en el destino del territorio.

Para ayudar a comprender el conjunto de factores que conforman el proceso dependiente de patrones establecidos, dividiremos el caso de Tungurahua en cuatro momentos: 1870-1890, 1920-1930, 1940-1980 y 1990-2010. El primer momento ocurrió en la segunda mitad del siglo XIX, cuando la producción y comercialización agrícola de pequeña y mediana escala se expandió en Tungurahua, con manzanas, peras y ciruelas como los principales productos. El factor clave en el surgimiento del complejo agro-comercial era el acceso a recursos básicos, como tierra y agua, por parte de un gran número de productores pequeños. La distribución relativamente equilibrada de tierras agrícolas y agua de regadío fue el resultado de un proceso de redistribución que comenzó en el último cuarto del siglo XIX y se consolidó después de 1930 (Ibarra, 1987). Durante este período, la estructura de tenencia de tierras en Tungurahua se modificó, principalmente a través del mercado y mediante una resistencia, a menudo violenta, por parte de los campesinos a los esfuerzos de los terratenientes por concentrar la tierra en pocas manos. El número de haciendas controladas por las cinco familias terratenientes más grandes en el territorio se redujo de 64 en la década de 1860 a 14 en 1930 (Marchán & Andrade, 1986; tal como aparece citado en Ibarra, 1987, p. 41). Desde el comienzo, los agricultores pequeños y medianos también tuvieron acceso a agua de regadío porque algunos terratenientes y comerciantes construyeron sistemas de irrigación para poder dividir y vender su tierra a un precio más alto (Metais, 2000; Núñez & Vega, 1992; Ruf, 2001, 2006). El elemento clave en esta evolución, que ha sido bastante poco frecuente en la historia agraria de Ecuador, es que mientras estaba ocurriendo el proceso de redistribución de tierra y acceso al agua, un sistema de mercados rurales se expandió a lo largo del territorio. Gracias a esta expansión, los pequeños agricultores, transformados en comerciantes, obtuvieron los medios necesarios para comprar tierras.

La primera *coyuntura* favorable entre los procesos territoriales y extraterritoriales ocurrió durante el boom del cacao en la costa a fines del siglo XIX. Durante esos años, la demanda de productos agrícolas provenientes del altiplano central aumentó. En el territorio de Tungurahua, esta creciente demanda estimuló principalmente a los productores pequeños y les proporcionó recursos para comprar más tierra e invertir en infraestructura de regadío. En síntesis, junto con la expansión del mercado de alimentos en la región costera de Ecuador, el número de haciendas grandes se redujo, y los minifundios se expandieron.

Las características de este complejo agro-comercial son cruciales para poder comprender el surgimiento y funcionamiento de la DTR. Los datos recopilados durante el trabajo en terreno y la revisión de la literatura secundaria indican que una gran parte del sistema de mercados rurales, que se centraba en Ambato, la capital de la provincia, se creó antes de 1900 (Bromley, 1975; Hanssen-Bauer, 1982; Ospina *et al.*, 2011). La expansión temprana de una red comercial provista por la producción de agricultores pequeños proporcionó al territorio un grupo significativo de agricultores independientes de pequeña escala que se vinculaban estrechamente con los mercados de alimentos y el comercio interregional. No eran pequeños agricultores en una estructura equitativa en un territorio aislado, como ocurrió en el territorio de cultivo de maíz en Loja, ni tampoco eran pequeños agricultores dependientes de un sistema omnipresente de grandes haciendas tradicionales, como en la región cafetera de Loja.

La integración rural-urbana basada en la agricultura minifundista a través de la expansión continua de esta estructura comercial específica ha persistido durante décadas, a pesar de tendencias hacia la concentración a favor de comerciantes más grandes. Durante el trabajo en terreno en 2009, se contabilizaron 60 ferias semanales, distribuidas en 19 mercados rurales a lo largo del territorio (Ospina *et al.*, 2011). Además, el Mercado Mayorista de Ambato, el mercado central del sistema y una plataforma de almacenamiento y redistribución de importancia nacional, incluye 1.525 puestos de vendedores permanentes que operan cinco días a la semana (Hollenstein, 2011). El segundo mercado mayorista más grande del altiplano central – ubicado al sur de Ambato en Riobamba, la capital de la provincia vecina de Chimborazo – tiene alrededor de 630 comerciantes mayoristas y concentra sus actividades en un día a la semana.

Con el tiempo, la proximidad física de haciendas y espacios para la comercialización hizo que fuera más fácil para la población rural, especialmente las mujeres, convertirse en comerciantes. La inclusión gradual, aunque sustancial, de hogares de agricultores a través de la actividad comercial de mujeres rurales todavía se puede observar en las historias familiares de los comerciantes mayoristas en Ambato: el 87% de los puestos de mercado son administrados por mujeres, y un gran porcentaje de sus padres (63%) y abuelos (79%) se dedicaban a la agricultura y al comercio (Hollenstein, 2011).

Fue a través de esta “simbiosis” entre producción y comercialización (Martínez & North, 2009) que los minifundistas crearon redes comerciales estables basadas en lazos comunitarios y de familia, produciendo una estructura comercial menos desfavorable para las haciendas pequeñas. En otras palabras, los “lazos fuertes” (Granovetter, 1973) resultantes de vínculos familiares y comunitarios van acompañados de una serie de normas y reglas que rigen el intercambio y la redistribución de ingresos de una forma relativamente más equitativa. Esto se observa claramente cuando las redes familiares en Tungurahua se comparan con el comercio agrícola en Riobamba. Burgos (1997 [1970]), por ejemplo, muestra que una fuerte división étnica separaba a los productores indígenas de los comerciantes urbanos, de los cuales la mayoría era blanco o mestizo. Burgos (1997 [1970]) argumenta que la división étnica en el sistema comercial rural formó la base de una estructura social llamada “colonialismo interno”, que concentraba el excedente agrícola en manos de elites urbanas en Riobamba.

Es importante señalar que la particular red comercial rural-urbana en Tungurahua no fue solamente el resultado de la interacción social diaria entre pequeños agricultores y comerciantes urbanos, sino también de la adaptación de las reglas formales que regían estas transacciones. Un aspecto institucional de gran importancia, por ejemplo, fue la reorganización del patrón espacial-temporal de las ferias rurales y urbanas después de que el día de mercado principal en Ambato se cambiara de domingo a lunes. Originalmente considerado una conciliación entre los intereses contrapuestos de la Iglesia Católica y el gobierno municipal, el cambio institucional brindó a la red comercial rural/urbana ventajas competitivas, permitiéndole expandirse más a lo largo del territorio.

Un segundo momento clave en la consolidación de los fundamentos sociales de la coalición territorial en Tungurahua ocurrió en las décadas de 1920 y 1930. Un nuevo aumento en el precio de los alimentos en Ecuador, esta vez debido a la crisis del cacao y a una escasez de efectivo, necesario para sostener las importaciones, revivió la brutal competencia por los recursos terrestres. Sin embargo, para ese entonces, los minifundistas independientes ya contaban con suficiente fuerza para resistir los intereses de los *latifundistas* y los medios materiales para evitar el despojo por parte de “los de más arriba”.⁶ Por lo tanto, los pequeños agricultores contribuyeron a la conservación de una estructura de tenencia que había estado construyéndose durante los cincuenta años precedentes. Sin la resistencia exitosa por parte de minifundistas poderosos e independientes conectados con los mercados, el precio hubiera aumentado, y la expansión del comercio de alimentos con la costa durante las primeras décadas del siglo XX habría beneficiado a actores sociales y económicos distintos de los pequeños agricultores, arrieros y comerciantes.

Los años entre 1950 y 1980 constituyen un tercer momento en que el complejo agro-comercial contribuyó a la consolidación del crecimiento de Ambato y a la diversificación económica rural, representando una versión latinoamericana de la Tercera Italia (Bagnasco, 1977, 1988) y Taiwán (Ho, 1979, 1982). Gracias a la persistencia de minifundistas independientes vinculados con los mercados, pero que también se habían convertido en comerciantes, la economía se diversificó hacia la fabricación por parte de pequeñas empresas familiares. Los nuevos elementos de la economía no agrícola rural incluían la producción textil (los productores de jeans en Pelileo fueron estudiados por Martínez y North (2009) y North (2008)), la metalmecánica (especializada en la fabricación de vehículos, un servicio complementario crucial), la producción de cuero y la fabricación de calzado, muebles, instrumentos musicales, y el procesamiento de alimentos (Hollenstein & Ospina, 2011). Como resultado, actualmente, la población rural activa en los sectores manufactureros es considerablemente más alta (15%) que en las provincias vecinas, donde alcanza apenas un 7%, o en Loja, donde se encuentra estancada en menos de un 5% (Larrea, Landín *et al.*, 2011).

Es importante señalar que si bien muchos de estos sectores se basan casi exclusivamente en pequeñas empresas familiares rurales, algunas actividades, como el sector metalmeccánico, dependen de empresas industriales grandes administradas por una clase industrial relativamente poderosa en Ambato. Aun en el caso de la industria urbana, sin embargo, las actividades metalmeccánicas funcionan como un aglomerado o *clúster*,

ofreciendo a muchos talleres (rurales) la posibilidad de suministrar repuestos a grandes ensambladores de chasis (Hollenstein & Ospina, 2014).

Al igual que en los momentos clave anteriores, la estructura específica de la economía territorial no es sólo el resultado de fuerzas económicas “brutas”, sino también la consecuencia de formas particulares de interacción social regidas por acuerdos institucionales entre actores económicos. La importancia de esto último se manifiesta en el patrón espacial de los diversos sectores económicos en Tungurahua. Primero, un conjunto de fuerzas centrípetas, explicables mediante el modelo centro-periferia desarrollado por Krugman (1991), han llevado a la concentración de *aglomerados o clúster* industriales y manufactureros en Tungurahua (y no en otras provincias del altiplano central). No obstante, la distribución espacial de actividades productivas dentro de la provincia de Tungurahua, revela la existencia de fuerzas centrífugas que generan una fuerte descentralización hacia la periferia agrícola de Ambato (Hollenstein & Ospina, 2011). Entrevistas y observaciones en terreno indican que la ubicación de las ferias agrícolas anteriormente mencionadas y los lugares de fabricación rurales se superponen de forma significativa, lo que sugiere que las redes productivas y comerciales en el sector agrícola han facilitado la expansión de la fabricación porque esta última está socialmente “inserta” (Granovetter, 1985, 2005; Krippner *et al.*, 2004) en la primera. Además, la diversificación hacia la producción manufacturera en áreas rurales siempre ha ocurrido en espacios delimitados por la presencia de comunidades rurales determinadas. La expansión de la industria de fabricación del calzado, por ejemplo, ha ocurrido varias veces desde los años sesenta, pero las expansiones sucesivas ocurrieron en lugares distantes dentro del territorio en lugar de en una ubicación única especializada y espacialmente concentrada (Hollenstein & Ospina, 2011). También hay otras indicaciones de que los procesos de aprendizaje social divulgaron el conocimiento necesario para la diversificación de la producción a través de las redes que alguna vez se centraron en la producción y comercialización agrícola (ver también Bagnasco, 1977, 1988; North, 2005).

El patrón distintivo de género del proceso de diversificación también es otro ejemplo de las normas sociales que guían las coaliciones sociales. Las mujeres tienen un rol clave como promotoras de diversificación productiva e innovación económica en Tungurahua. Encuestas y entrevistas indican que las actividades económicas más pequeñas y menos rentables, además de las empresas emergentes, son administradas por mujeres (Ospina, Alvarado *et al.*, 2012; Ospina *et al.*, 2011). Por ende, las mujeres participan a menudo en procesos de innovación dirigidos a la diversificación productiva. Precisamente debido a su rol subordinado en las relaciones sociales en general, son responsables de crear fuentes de ingresos complementarios en la forma de empresas pequeñas, autónomas y experimentales, y en actividades pequeñas más riesgosas con resultados económicos inciertos. En resumen, al parecer, un gran número de “reglas de intercambio” (Fligstein, 2001), que determinan quién puede intercambiar bienes y conocimiento con quién, gobernaron las coaliciones espontáneas durante los tres primeros momentos de la DTR en Tungurahua.

A pesar de la importancia de la configuración interna social, económica e institucional, la DTR de Tungurahua no habría seguido su camino de desarrollo específico sin los efectos positivos de varios procesos exógenos sobre el aparato económico del territorio. Estos

procesos incluyen las políticas económicas de Ecuador, basadas en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el cual influyó en la promoción de la diversificación de la producción en el territorio. A partir de los años cincuenta, los aranceles protegieron a las industrias domésticas pequeñas y medianas contra la competencia internacional, y otros programas estatales crearon incentivos financieros para fomentar pequeñas empresas y la artesanía (para fines comparativos, ver Hirschman, 1963). El comienzo de la industria de extracción del petróleo en 1972 y la posterior *bonanza* financiera fueron elementos clave en el desarrollo de incentivos económicos controlados por el estado.

No obstante, un hallazgo esencial es que las mismas políticas no tuvieron como resultado la diversificación de la fabricación en el resto de las áreas rurales del altiplano del país.⁷ Sin embargo, sí impulsaron nuevas actividades manufactureras en Tungurahua, donde las redes comerciales y los pequeños productores podían aprovechar nuevas oportunidades. El sector metalmecánico, que ahora es un elemento central de la economía del territorio, surgió en las décadas de 1960 y 1970, cuando también hubo una expansión de la fabricación de calzado de pequeña escala en Cevallos y de la fabricación de jeans en Pelileo (Martínez & North, 2009).

En resumidas cuentas, la DTR de Tungurahua se desarrolló de forma difusa y descoordinada. Los actores aprovecharon las oportunidades cotidianas generadas por coyunturas sucesivas y su acumulación a lo largo de, al menos, cuatro generaciones. Una examinación detallada muestra que en cada una de estas *coyunturas*, hubo margen para revertir el camino exitoso del desarrollo territorial. Los grandes terratenientes podrían haber recuperado la tierra y el agua en las décadas de 1920 y 1930, y luego el mercado de alimentos rural podría haber sido monopolizado por los grandes comerciantes. En todos estos escenarios alternativos, las políticas de sustitución de importaciones habrían beneficiado a terratenientes y corporaciones grandes en lugar de a pequeñas empresas familiares.

Un análisis detallado también demuestra que la transformación de las condiciones estructurales preexistentes antes y durante diversas coyunturas no ocurrió de forma conscientemente coordinada, sino a través del efecto acumulativo de acciones individuales entre 1870 y 1930. En las décadas siguientes, la coalición territorial protegió sus recursos y expandió sus oportunidades mediante la diversificación de empresas familiares hacia la fabricación. La marcada estructura productiva de la DTR de Tungurahua no es el resultado de acciones coordinadas o planificadas, sino que surgió de la acción acumulativa y global de estrategias individuales y familiares dispersas, moldeadas por la distribución espacial del complejo agro-comercial. Ni la distribución espacial de la economía territorial ni el tipo de actividades nuevas, ni tampoco la organización basada en pequeñas empresas y *aglomerados o clúster* industriales se planificaron de forma consiente con ningún tipo de cálculo conjunto.

Por este motivo, sugerimos que durante momentos sucesivos clave después de su momento inicial a fines del siglo XIX, la coalición territorial en Tungurahua siguió una ruta de desarrollo que surgió de estructuras económicas anteriores. No cambió los vectores básicos de la DTR, pero aportó a la expansión de muchas de las oportunidades de desarrollo contenidas en la estructura original. En el camino, los actores, que eran

miembros de la coalición territorial transformadora, se diversificaron y construyeron a sí mismos en el proceso de crear el territorio en el que vivían.

No obstante, los principales actores de la DTR merecen ser llamados una coalición territorial porque actuaron en convergencia durante un largo período de tiempo, aunque con un alto grado de dispersión organizacional y de “espontaneidad” en sus acciones. En este sentido, la coalición fue tácita hasta fines del siglo XX porque sólo bajo condiciones excepcionales alcanzó una coordinación explícita, como ocurrió durante la crisis ocasionada por el terremoto de 1949 en Ambato (Hollenstein & Ospina, 2014)

4. EL SURGIMIENTO DE UNA COALICIÓN TERRITORIAL REFLEXIVA

El cuarto momento en la DTR de Tungurahua ocurrió cuando la naturaleza de la coalición territorial transformadora cambió radicalmente debido a un choque exógeno a la economía territorial. Después de este momento, que tuvo lugar en los años ochenta y más claramente en los años noventa, algunos de los vectores de éxito de Tungurahua sufrieron reajustes significativos. La transformación más importante fue indiscutiblemente el reemplazo de la protección económica por políticas neoliberales, con una reducción y/o eliminación posterior de diversos estímulos para la industria y la agricultura doméstica. La liberalización del comercio, la dolarización de la economía ecuatoriana en 2000 y la inestabilidad política que comenzó en 1995 tuvieron efectos drásticos en la economía rural basada en la artesanía y la agricultura de Tungurahua, y también en los negocios de las elites comerciales e industriales en Ambato.⁸

Si bien la diferenciación social se acentuó todavía más, vale la pena destacar, dada la magnitud del cambio, que la provincia haya salido relativamente ilesa (Larrea, Landín *et al.*, 2011; Larrea, Larrea *et al.*, 2011), ya que el territorio no perdió sus principales características económicas o sociales. Un factor importante de esta resistencia es que muchas empresas familiares desarrollaron estrategias para la reconversión productiva. Por ejemplo, los productores textiles se convirtieron en comerciantes de productos importados, los cuales habían producido antes de la crisis (Martínez & North, 2009). Las moras, las frutillas, los pollos y los tomates de árbol cultivados en invernaderos comenzaron a reemplazar a los productos afectados por importaciones más baratas, como las frutas de Chile y el ajo de China (Hollenstein & Ospina, 2014). Otras actividades económicas, como las cooperativas de ahorro y crédito, aumentaron de manera exponencial.

Sin embargo, debido a la gravedad de la crisis económica, la reconversión productiva, que siguió el patrón de acciones espontáneas de los períodos anteriores, fue insuficiente. De hecho, por primera vez en la historia de la provincia, las perturbaciones y los reajustes económicos produjeron una “coalición territorial” que se identifica a sí misma como tal, compite políticamente y está explícitamente guiada por un programa político que propone estrategias y políticas económicas específicas para el territorio. El Gobierno Provincial de Tungurahua (GPT) surgió en la primera década del siglo XXI como el líder y la expresión más visible de esta coalición de actores sociales.

Las innovaciones institucionales al amparo del “Nuevo Modelo de Gestión” (NMG) del GPT son profundas y afectan la forma de representación política, que se basa principalmente en grupos sociales organizados del sector privado, la sociedad civil y diversos movimientos sociales, como el movimiento indígena. Los procesos de toma de decisiones y las herramientas de planificación estratégica derriban las barreras entre el sector público y el privado, creando procesos e instancias de consulta para la interacción y negociación de políticas. En otras palabras, el NMG busca crear un entorno apropiado para la gestión y el desarrollo sistemático de la economía local (ver Gangotena, 2011; PGT, 2007a, 2007b, 2010, 2011; Hernández, 2008, 2009; Hollenstein & Ospina, 2014).

Es importante que, a diferencia de la coalición tácita que dominó el desarrollo territorial durante el siglo XX, el GPT representa un esfuerzo intencional por coordinar los proyectos de desarrollo de diversos sectores sociales y económicos en el territorio. El principal objetivo es reemplazar el sistema de protecciones perdido en los años noventa por un conjunto más o menos interconectado de políticas territoriales para promover el desarrollo, acuerdos con el gobierno central para financiar infraestructura y un esfuerzo por obtener otros acuerdos para restablecer ciertas protecciones arancelarias y no arancelarias en industrias clave del territorio, como el sector metalmeccánico y las industrias de textiles y calzado (Hollenstein & Ospina, 2014).

En síntesis, las reformas institucionales llevadas a cabo por el GPT apuntaban “a un modelo de desarrollo económico que intentó llenar el vacío dejado por el término del desarrollismo y las políticas ISI” (Hollenstein & Ospina, 2014, p. 209). En el ámbito económico, el GPT desarrolló una especie de “modelo fordista” que apunta a promover el consumo (local) mediante condiciones laborales “decentes” y un esfuerzo por mejorar la calidad de la producción local para obtener acceso a nuevos nichos de mercado. Las estrategias y los programas diseñados con una metodología de planificación ascendente o de abajo hacia arriba incluyen: (i) la “Estrategia Agropecuaria de Tungurahua” (2007), dirigida a la agricultura pequeña y mediana, (ii) el “Fondo para Gestionar Páramos⁹ y la Lucha Contra la Pobreza de Tungurahua” (2008), (iii) la “Estrategia de Turismo de Tungurahua” (2009), y la “Agenda de Productividad y Competitividad”, que busca mantener/mejorar los vínculos entre grandes y pequeñas empresas mediante la implementación de aglomerados o *clúster* (2010).¹⁰

Si bien algunas circunstancias políticas inmediatas, como una amplia resistencia en contra de varios políticos locales antiguos en los años noventa, coincidieron con este cambio en la coalición territorial, es necesario enfocarse en los aspectos más profundos de la transformación. Como había ocurrido anteriormente en la DTR, la crisis exógena durante la década de 1990, que se puede entender como otra *coyuntura decisiva* más (Pierson, 2004), significó que los actores locales se encontraron en una nueva encrucijada con varias opciones. En ese momento clave, la historia del territorio funcionaba como una especie de guía que llevaba a los actores a moverse en una dirección en lugar de otra. La guía más importante era la creencia expresada por los actores políticos de que no había ninguna posibilidad de superar las dificultades estructurales de la provincia con iniciativas económicas que excluyeran a sectores sociales determinados. Concretamente, los actores de la coalición local – pequeños agricultores, artesanos, pequeños empresarios industriales y comerciantes – eran lo suficientemente fuertes en los años noventa como

para convertirse en participantes con poder de veto (Tsebelis, 2002), cuya exclusión del modelo económico podría haber ocasionado un conflicto social serio y desempleo masivo.

Nuestras entrevistas indican que la elite empresarial de Ambato tuvo un rol clave en la formación de la coalición explícita o “reflexiva”, ya que su propia estrategia económica en el pasado reciente (promover la producción local en lugar de la inversión extraterritorial) los obligó “no sólo a buscar mecanismos para superar la crisis de producción en el territorio, sino también a reconocer las demandas y necesidades de los sectores menos poderosos, pero no irrelevantes en el juego de poder territorial” (Hollenstein & Ospina, 2014, p. 213). Sin embargo, los diversos programas económicos mencionados anteriormente también indican que los “sectores no irrelevantes” tenían suficiente poder para exigir que se les incluyera.

En resumen, la coyuntura decisiva de los años noventa fue una prueba de fuego para la DTR. Con la excepción de algunas situaciones excepcionales, como el terremoto de Ambato en 1949, esta crisis marcó la primera vez en la historia del territorio en que una “coalición territorial reflexiva” buscó salvar y renovar la DTR. Resulta revelador que el GPT haya buscado lograr esto no tanto al cambiar las estructuras preexistentes como al proteger la dinámica de desarrollo de eventos externos e internos que posiblemente podrían interrumpir su éxito.

5. POR QUÉ LA HISTORIA IMPORTA EN LOJA

A diferencia del caso de Tungurahua, las dos DTR en Loja son de origen reciente y giran en torno a una cadena de valor única. El primer territorio en Loja se especializa en la producción de café y el segundo en el maíz, que se utiliza principalmente para producir alimentos para pollos y cerdos. Ambos territorios evolucionaron rápidamente a fines del siglo XX debido al aumento de los precios del café en los mercados internacionales y a la creciente demanda doméstica de maíz. Aun así, el factor decisivo para estimular las dos DTR fueron las coaliciones territoriales nacientes que surgieron de varios grupos de actores involucrados en las dos cadenas de valor. En ambos casos, las dinámicas tienen una amplia base social local, y los pequeños agricultores se agrupan en muchas asociaciones locales.

Al igual que en Tungurahua, ambos territorios en Loja han registrado procesos económicos dinámicos con un grado considerable de inclusión social, aunque con menos igualdad social que en el caso anterior.¹¹ Sin embargo, su éxito actual y futuro depende de una evolución histórica que difiere mucho de la analizada en las secciones anteriores. Los motivos tras esta ruta de desarrollo tan diferente son (i) el hecho de que los dos territorios pudieron aprovechar sólo uno de los cinco factores propuestos por Berdegué *et al.* (2012) y discutidos en este volumen por Berdegué, Escobal y Bebbington – mejor acceso a mercados dinámicos – junto con el surgimiento de una coalición territorial, si bien reciente, (ii) la ausencia de coyunturas decisivas (aparte del aumento reciente de precios) que impulsaran el desarrollo económico local.

Las dos DTR en Loja están insertas en un contexto histórico con características muy diferentes a las de Tungurahua. El complejo agro-comercial de Tungurahua, basado en una retroalimentación positiva constante entre las estructuras productivas y comerciales de pequeña escala, nunca surgió en Loja por dos razones: primero, porque la estructura agraria estaba dominada por un pequeño número de grandes haciendas tradicionales, y segundo, porque el sistema comercial era controlado por una elite local asentada en lo que podríamos llamar ciudades rurales. En este ámbito, las DTR en Loja se asemejan más estrechamente a los territorios rurales en América Latina que buscan salir de la inercia social de un pasado que ofrece poca esperanza. Por lo tanto, compararlas con Tungurahua podría arrojar luz sobre los problemas que otros territorios rurales en condiciones similares podrían enfrentar en sus esfuerzos por forjar dinámicas económicas inclusivas y equitativas.

La estructura comercial y de tierras controlada estrechamente por la elite local desalentó fuertemente la producción agrícola de pequeña escala y limitó la movilidad espacial y la conexión autónoma de las familiares rurales con mercados urbanos en expansión. Los dos territorios en Loja están ubicados en una región que había estado aislada física y económicamente del desarrollo nacional desde la independencia de Ecuador, ya que las fronteras con Perú se convirtieron en una fuente constante de tensión militar (Ospina, Hollenstein & Poma, 2012). Sólo dos caminos muy mal mantenidos conectaban a los dos territorios de forma intermitente con Cuenca y Guayaquil, y el sistema vial interno era casi inexistente (Bromley & Bromley, 1976). En ambos territorios, los únicos mercados accesibles para los pequeños agricultores estaban ubicados en las dos capitales de distrito – Cariamanga en la DTR del café y Pindal en la DTR del maíz. Los mercados mayoristas alternativos no controlados por la elite comercial local estaban fuera del alcance de los pequeños productores, no sólo debido a los altos costos de transporte, sino también debido a la incertidumbre respecto de los precios y a la falta de contactos comerciales estables y confiables (Ospina, Andrade *et al.*, 2012). No se estableció ninguna ciudad similar a Ambato en o cerca de los dos territorios en Loja, donde las capitales de distrito funcionaban como el centro urbano de un sistema de colonialismo interno basado en la explotación económica de su *zona interior* (Bromley, 1980). Naturalmente, las diferencias en la escala y la población tienen implicancias cruciales para el poder político de las coaliciones territoriales y las oportunidades para diversificar las estructuras económicas. No obstante, estas diferencias son un subproducto de las rutas de desarrollo correspondientes: fue la centralidad comercial de Ambato lo que permitió un crecimiento urbano rápido (Bromley, 1980) donde antes sólo había un pueblo pequeño semi-rural no muy diferente de las dos capitales distritales de las DTR de Loja.

Debido a su aislamiento geográfico, Loja es una de las provincias con el aparato productivo menos diversificado. En 2001, la población económicamente activa involucrada en la fabricación rural era apenas de un 5%, un tercio de la de Tungurahua. La agricultura familiar emplea a muy pocos asalariados, y las mujeres participan en pocas actividades económicas fuera del hogar o la hacienda familiar (Ospina, Andrade *et al.*, 2012).

Este claro patrón de especialización ha persistido e incluso se ha reforzado con las DTR centradas en el maíz y el café. La especialización productiva en el territorio de producción

de maíz ha llegado a tal extremo que ha comenzado a preocupar a los líderes políticos y sociales. Mientras tanto, las asociaciones de cafeteros han tomado medidas iniciales para diversificar los sistemas de comercialización con otros productos orgánicos, como la chirimoya. Señales de advertencia determinadas, como la disminución de los precios del café en 2012 o la liberalización de las importaciones de maíz, que produjeron una disminución de los precios y una crisis de deuda en 2009, revelan la vulnerabilidad de las dinámicas frente a eventos económicos desestabilizadores externos.

Respecto de la formación de coaliciones territoriales en Loja, las antiguas estructuras sociales y económicas moldearon una población campesina muy diferente de la de los agricultores de pequeña escala en Tungurahua; o eran minifundistas en una estructura de tenencia equilibrada, pero aislados de los mercados extraterritoriales (el territorio productor de maíz), o eran pequeños agricultores que dependían de un sistema de grandes haciendas (territorio productor de café). No eran pequeños agricultores que se habían convertido en comerciantes y habían acumulado capital económico y político. A diferencia de Tungurahua, los dos territorios en Loja no recibieron una inversión importante en infraestructura pública durante la mayoría del siglo XX. La inversión en caminos sólo se expandió con el boom del petróleo que comenzó en 1972 (Pietri-Lévy, 1995; PREDESUR, 1980), pero para ese entonces, ya no tenían el mismo efecto catalizador.

Dadas estas circunstancias, ninguna de las cadenas causales o coyunturas decisivas (Pierson, 2004) que fortalecieron la DTR en Tungurahua logró establecerse en los territorios en Loja. Por lo tanto, no es sorprendente que el cambio que llevó a la revitalización económica en el territorio ocurriera por la iniciativa de actores extraterritoriales. En otras palabras, la historia económica de los dos territorios hizo que fuera extremadamente probable que sólo un choque exógeno pudiera desestabilizar las relaciones de poder forjadas durante décadas de estancamiento económico. Ni siquiera las grandes olas de migración experimentadas por toda la provincia pudieron destruir desde dentro los vestigios de un pasado construido sobre las grandes tenencias de tierra y la explotación por parte de las elites comerciales en los pueblos.

El choque externo que ocasionó el nacimiento de las DTR en Loja ocurrió en los dos territorios con la abrupta aparición de una serie de actores extraterritoriales en conexión con el aumento de los precios del café en el mercado global y la creciente demanda de maíz duro para la producción a escala industrial de pollo y huevos. Con el apoyo de productores agrícolas locales, estos actores extraterritoriales comenzaron a reorganizar los sistemas de producción y comercialización de ambos productos. En el territorio productor de maíz, los actores externos eran empresas agroindustriales, organizaciones no gubernamentales (ONG), bancos y cooperativas de ahorro y crédito, además de comerciantes externos a la provincia. En el territorio productor de café, por otro lado, la lista de actores extraterritoriales incluye a una empresa de comercialización, varias ONG, agencias de desarrollo internacional y tostadores de café orgánicos en Italia, Alemania, Francia y Estados Unidos (Ospina, Andrade *et al.*, 2012).

Las nuevas dinámicas económicas territoriales aparecieron en el nivel más superficial como cambios tecnológicos inducidos por agentes que trabajaban para compradores externos, aumentando significativamente la productividad de los dos sistemas de

producción. Los pequeños agricultores de café, organizados en asociaciones de productores, comenzaron a cultivar café orgánico certificado a gran altitud con sistemas diversificados de producción que utilizaban la sombra natural, aumentaban el uso de tecnología de postcosecha y podían vender su producto a un precio más alto en los mercados internacionales de café orgánico. En 2010, el 41% de los alrededor de 1.000 hogares productores de café había implementado el nuevo método tecnológico. Los productores de maíz comenzaron a reemplazar las semillas nativas con variedades híbridas y las combinaban en un paquete tecnológico que consistía de una serie de agroquímicos y fertilizantes artificiales típicos de la “revolución verde”. Durante la cosecha de 2010, el 90% de los 2.000 hogares productores de maíz en Pindal había adoptado el nuevo método tecnológico (Ospina, Andrade *et al.*, 2012).

Una década después de que comenzaran las nuevas dinámicas económicas, una nueva estructura de intermediación ofrecía acceso a nuevos mercados (global, como en el caso del café, o nacional, como en el caso del maíz). Si bien la nueva estructura de intermediación no pudo eliminar completamente el sistema comercial tradicional, creó suficiente presión para cambiar el equilibrio del poder de negociación entre los comerciantes locales y los pequeños agricultores a favor de estos últimos.¹² Una década después de que comenzaran, las DTR ahora consisten de una mezcla de nuevos canales comerciales y mercados finales, una nueva forma de producción tecnológica, y estructuras de precios y negociación más beneficiosas para los pequeños productores (Ospina, Andrade *et al.*, 2012).

Un aspecto esencial del contraste con la DTR en Tungurahua es que estas coaliciones nuevas han tenido un “proyecto” territorial explícito desde los comienzos de las DTR a fines de los años noventa. La territorialidad de los proyectos de las coaliciones se expresa de forma más clara en las palabras de los actores extraterritoriales, entre otras razones porque hay una marcada diferencia en el capital económico, político y simbólico entre los actores locales y extraterritoriales (ver Ospina, Bebbington, Hollenstein, Nussbaum & Ramírez, 2012). El “proyecto” territorial corresponde a sus valores e intereses económicos, y se basa en una propuesta específica de transformación institucional y económica, aunque eso no necesariamente implica un diseño completo y detallado. En otras palabras, son coaliciones “reflexivas” (Giddens, 1984).

En el caso del territorio productor de maíz, un legislador de Loja que estaba bien conectado con bancos regionales, corporaciones agroindustriales y agrónomos locales explicó cómo la “iniciativa del maíz” comenzó por formar una coalición de socios económicos:

Yo sabía que la [empresa agroindustrial] compraba maíz y que el área [productora de maíz] lo vendía. Un primo mío que trabajaba en [empresa agroindustrial X] me puso en contacto con el ingeniero Y [actualmente, gerente de compras de la empresa agroindustrial X]. [Más tarde], fuimos al Banco de Loja. Soy un buen amigo del gerente y propietario. [La empresa agroindustrial X] les explicó que el negocio era rentable y que ya tenía acuerdos similares en otras áreas. Si antes [los pequeños agricultores] pagaban un 10%, ¿cómo no habrían de pagar 1,5% [en intereses] al mes? [...] Yo solía ser gerente de [una empresa público-privada], por lo que tenía muchos contactos allí [en la provincia de Loja]. Cuando estaba en la legislatura,

siempre mantenía a [ingeniero agrícola B] como jefe político [en el territorio productor de maíz]. Él es el corazón del programa [productor de maíz]

(Entrevista realizada por Natalia Zárate, Quito, 16 de julio de 2010).

Aparte del trío original de un banco provincial, una empresa agroindustrial e ingenieros locales, las organizaciones de segundo nivel de productores de maíz y las ONG han aprovechado esta oleada inicial para expandir sus actividades en torno a la producción y venta del maíz (Ospina, Andrade *et al.*, 2012). El trabajo en terreno y las entrevistas demuestran que la cadena de valor del maíz, como modelo de desarrollo, es parte del discurso de tanto la población local como los actores extraterritoriales. No es casualidad que el material promocional para Pindal, la capital del territorio, proclame a la municipalidad como la “capital del maíz” de Ecuador.

No obstante, las entrevistas también revelan relaciones conflictivas. Durante el trabajo en terreno, el gobierno local, con el apoyo de algunas asociaciones de productores de maíz y ONG, intentó establecer un programa para reemplazar los paquetes de tecnología al estilo de la revolución verde con un sistema de producción que dependiera menos de agroquímicos y diversificar las economías rurales hacia el cultivo de caña de azúcar. Resulta importante que los conflictos locales muestran que si bien la cadena de valor del maíz debilitó el aislamiento económico del territorio al reunir a diversos actores en torno a un proyecto común, la coalición territorial emergente aún no se estabiliza. Profundos desacuerdos respecto de la futura dirección del territorio (cultivo único versus diversificación agrícola) brindan motivos para preguntarse si esto realmente sucederá algún día (ver Ospina, Andrade *et al.*, 2012).

Los actores en el territorio cafetero también se unen en torno a la idea de mejorar el sistema de producción y comercialización en toda la cadena de valor. La coalición formada por productores de café, sus asociaciones de producción y comercialización, ONG, cooperativas de ahorro y crédito, y tostadores de café orgánico busca establecer el café orgánico como la plataforma económica sobre la cual basar otros planes productivos para el territorio, como la producción de chirimoya o el agroturismo (entrevista con un representante de los productores de café, Espíndola, 4 de abril de 2010, y Ospina, Andrade *et al.*, 2012). Sin embargo, a diferencia del caso del maíz, existe más consenso respecto de la oportunidad para producir café de alta calidad. Por ejemplo, el hecho de que los grupos sociales responsables del estancamiento económico del territorio, como los comerciantes tradicionales, se hayan unido a la dinámica al crear alternativas de conversión productiva para los productores de café no es visto por las asociaciones de productores de café como una amenaza a la dinámica general. En su lugar, celebran el hecho de que los comerciantes tradicionales se hayan visto obligados a ofrecer mejores precios debido a la competencia por parte de asociaciones comerciales de productores de café (entrevista con el vicepresidente de una organización comercial, Loja, 29 de marzo de 2010).

6. CONCLUSIONES

Este artículo compara tres dinámicas territoriales lideradas por “coaliciones territoriales transformadoras” con historias muy diferentes. En Tungurahua, la coalición territorial fue tácita durante gran parte de su historia, se formó lentamente hace más de un siglo y casi no tenía miembros extraterritoriales. Sin embargo, debido a un choque exógeno, la coalición tácita se hizo explícita hace muy poco y ha implementado reformas institucionales significativas. En comparación, las dos coaliciones territoriales en Loja surgieron recientemente, apenas hace una década, gracias a la iniciativa de agentes extraterritoriales poderosos. Desde sus comienzos, las coaliciones de maíz y café se han basado en un “proyecto” territorial claro, aunque bastante conflictivo.

La pregunta teórica de este artículo hacía referencia al peso de la acción consciente y voluntaria en el establecimiento del curso de las dinámicas territoriales rurales. Desde esta perspectiva, el aspecto más importante es si las acciones intencionales en la forma de un “proyecto” territorial por parte de los actores de la coalición son una “ventaja importante” para crear una DTR inclusiva y equitativa (Fernández *et al.*, 2014, p. 24). La principal conclusión empírica de la comparación presentada aquí es que la existencia de un proyecto territorial explícito en Loja no fue una ventaja suficiente para compensar las desventajas de una historia económica y social en la que factores estructurales pesaban en su contra. En Tungurahua, las estructuras económicas y el equilibrio de poder entre los actores tendieron “espontáneamente” a reproducir condiciones en las que surgieron mercados, una ciudad comercial y diversificación económica, de modo que fuera posible para los actores locales aprovechar las políticas públicas para expandir la infraestructura o proteger la producción doméstica. Por otra parte, en Loja, las estructuras económicas y el equilibrio de poder entre los actores tendieron “espontáneamente” a reproducir el aislamiento, multiplicando los obstáculos para la diversificación económica, el crecimiento del mercado y el surgimiento de ciudades comerciales dinámicas. Por lo tanto, en este contexto, “espontáneo” significa coherencia y adaptación automática de nuevos procesos económicos a las estructuras anteriormente existentes. En la conceptualización de Bourdieu (1990), dicha adaptación automática es el resultado de un *habitus*, un conjunto de disposiciones que “tienden a generar prácticas objetivamente compatibles con estas condiciones y expectativas pre-adaptadas a sus demandas objetivas [...]” (p. 63).¹³

¿Cuáles son las “condiciones” favorables en Tungurahua que tendieron a reproducirse a sí mismas “espontáneamente” y que no existían en Loja? Primero, existía una estructura de tenencia de tierra y agua relativamente equitativa que se combinó de forma temprana con la exposición de los pequeños agricultores a un mercado dinámico de bienes alimenticios, que los llevó a convertirse en arrieros y comerciantes locales. Segundo, esa estructura agraria se pudo conservar debido a una activa resistencia por parte de los minifundistas, a pesar de un período en la década de 1930 durante el cual hubo un peligro inminente de reconcentración de la propiedad. Estos minifundistas estaban bien posicionados para aprovechar la oportunidad de “industrialización difusa” (Bagnasco, 1988)¹⁴ promovida por políticas de sustitución de importaciones, incentivos gubernamentales y protecciones a la producción doméstica. Fue gracias a esta estructura de poder económico y social más equilibrada, combinada con el aprovechamiento de una

serie de coyunturas decisivas, que la dinámica de crecimiento económico territorial tendió a ser más equitativa.

Sin embargo, en años recientes, los actores en las coaliciones tanto en Loja como en Tungurahua han propuesto proyectos territoriales explícitos. En Loja, buscaron transformar las condiciones estructurales anteriores y revitalizar la producción agrícola local. En el área productora de café, actores ambientalistas extraterritoriales incorporaron las dimensiones de protección ecológica, fortalecimiento de organizaciones y equidad socioeconómica a su visión del territorio. En la región productora de maíz, los actores empresariales extraterritoriales tenían objetivos más limitados de promover la producción de una materia prima necesaria para su propio negocio. En Tungurahua, la coalición propuso una defensa proactiva de condiciones diversificadas de producción local en un contexto económico liberalizado en el que ya no podían aprovechar la protección del estado. La acción coordinada de forma consciente provocó cambios significativos en los tres territorios. Sin embargo, los cambios en los territorios en Loja, que resultaron de una acción social reflexiva, parecen ser más vulnerables, y hay más incertidumbre respecto de su sostenibilidad en el tiempo. El motivo no es sólo su punto de partida – las condiciones estructurales según las que actúan tienen una base de producción más especializada y limitada – sino el hecho de que la naturaleza y el poder de los actores locales que son miembros de la coalición territorial son diferentes. Aquí, la historia también tiene un peso significativo.

Las naturalezas de los actores locales que conforman la coalición transformadora varían según las estructuras preexistentes que condicionan su capacidad de crear nuevas dinámicas. Los agricultores-comerciantes de Tungurahua no son iguales a los pequeños agricultores de Loja. Mientras que los primeros viajaron por todo el país, participaron en mercados, y establecieron contactos comerciales con mercados y actores externos en todo el país para atraerlos al territorio, los segundos migraron como jornaleros para trabajar de forma temporal o permanente en empresas establecidas y administradas por actores externos. Los pequeños agricultores-comerciantes de Tungurahua tenían conocimientos, redes comerciales, capital social y capital económico para invertir en sus propias empresas, mientras que los pequeños agricultores en Loja no tenían estos recursos esenciales. El equilibrio de poder, el control sobre la iniciativa política y económica, y el poder de negociación de estos dos tipos de pequeños agricultores dentro de sus coaliciones respectivas no podía ser el mismo.

El grado hasta el cual la acción deliberada por parte de coaliciones puede llevar a un cambio radical y duradero en las condiciones heredadas depende del poder que los actores de la coalición hayan acumulado con el tiempo. Esto significa que, en un mayor grado, el esfuerzo consciente viene después – o, con suerte, al mismo tiempo que – el cambio estructural. Sin embargo, como se discutió en el artículo introductorio de esta colección (Berdegué, Bebbington & Escobal, 2015), las estructuras no son monolíticas, sino variadas e intrínsecamente contradictorias, lo que crea diversas oportunidades para la acción, que los actores pueden aprovechar para elegir entre diferentes opciones históricas. En síntesis, las capacidades sociales, políticas y económicas de las coaliciones territoriales durante coyunturas decisivas parecen sentar las bases para mantener las

ventajas acumuladas en el pasado o romper su hechizo. En cualquier dependencia de patrones establecidos, hay mucho espacio para la incertidumbre (North, 2005).

¿Esto significa que el Búho de Minerva siempre debe emprender el vuelo al anochecer, cuando la tormenta ha pasado? ¿Significa que no hay necesidad de planificar ni de intentar navegar lo más conscientemente posible entre todo lo que no podemos controlar en el mundo? Tan solo para reconocer un determinismo histórico como este, sugerimos que una opción prometedora es orientar la planificación económica de acuerdo con las lecciones aprendidas del pasado: una mejor distribución de los bienes productivos lleva a relaciones de poder más equilibradas en las luchas sociales, los debates políticos y, finalmente, a proyectos económicos más inclusivos. Para los territorios rurales, generalmente, este proceso comienza con la redistribución del agua y la tierra. Para parafrasear a Marx, se puede aprender mucho de estos pocos casos, como el de Tungurahua, en que “la tradición de todas las generaciones muertas” no oprime “como una pesadilla el cerebro de los vivos” (1996, p. 32), sino que perdura como el sueño de un mejor futuro.

NOTAS

1. El programa Dinámicas Territoriales Rurales fue liderado por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural e incluyó estudios en 11 países.
2. Los actores aislados, incluso aquellos que son poderosos, tienen dificultad para marcar y definir una ruta de desarrollo.
3. Los mapas se realizaron utilizando el método de estimación en áreas pequeñas (Elbers, Lanjouw & Lanjouw, 2003, 2005). Se utilizó la aplicación PovMap 2.0 (Larrea et al., 2008).
4. La encuesta en el Mercado Mayorista de Ambato incluyó 465 de un total de 1.524 comerciantes. La encuesta en el territorio productor de café abarcó 327 unidades productivas (UPA) de un total de aproximadamente 1.000 hogares productores de café, y en el territorio productor de maíz, se realizaron entrevistas con 393 UPA de un total de 1.800. Los dos subsistemas comerciales se analizaron utilizando el método de análisis de redes sociales (ver Modrego & Sanclemente, 2007). Los precios del café y el maíz, y los volúmenes por canal de ventas se calcularon utilizando SPSS 17 (SPSS, 2008), y el análisis visual se realizó utilizando Ucinet y NetDraw (Borgatti, Everett & Freeman, 2002). Se puede encontrar una explicación detallada del método utilizado para crear la tipología de distritos en Larrea, Landín et al. (2011).
5. Las entrevistas duraban entre 45 y 90 minutos. El trabajo etnográfico variaba sustancialmente en su duración. Las más cortas duraban una semana e implicaban vivir con dos familias de agricultores productores de café. Las más largas duraban cinco meses.

6. Ibarra (1987), que estudió estos conflictos en detalle, concluye que “hubo levantamientos y protestas aisladas que no buscaron cuestionar el orden gamonal”, sino que eran movimientos “defensivos” (p. 80) que apuntaban a evitar la expansión de grandes latifundios.
7. Como argumenta convincentemente Kay (2002) en su trabajo sobre reformas agrarias en América Latina y Asia Oriental, las reformas llevadas a cabo antes de estimular la industrialización, como ocurrió en algunos países de Asia Oriental, ocasionan un modelo más exitoso que aquellas que ocurren en el orden inverso (primero industrialización y luego reforma agraria), que se implementaron con más frecuencia en América Latina en las décadas de 1960 y 1970. Definitivamente, el resultado habría sido diferente si la estructura agraria se hubiera cambiado después, como ocurrió en el territorio productor de café de Loja, con las reformas agrarias de 1964 y 1973. Por lo tanto, la diversificación hacia la fabricación fue posible debido a un paso previo que permitió que Tungurahua, y no el oeste de Loja, se beneficiara de incentivos y de la protección de la industria que se estableció durante los períodos desarrollistas después de la Segunda Guerra Mundial.
8. Los cambios drásticos incluyen la virtual desaparición de la producción de frutas de zonas templadas, como ciruelas, peras y manzanas, debido a la competencia por parte de Chile; el cierre de muchas fábricas de textiles y calzado debido a la competencia de Colombia y China; y la casi desaparición de la producción local de jeans en Pelileo (diversas entrevistas con productores; sobre la crisis de la producción de jeans, ver Martínez & North, 2009).
9. Los páramos son ecosistemas andinos de tundra ubicados sobre la línea de bosques. Los arbustos y pastos cumplen una función importante en la captación de agua.
10. Ver Hollenstein y Ospina (2014) para una descripción detallada del Nuevo Modelo de Gestión.
11. En los dos territorios en Loja, el consumo aumentó y la pobreza disminuyó, aunque la desigualdad social aumentó (Ospina, Andrade et al., 2012). Es importante señalar que los estudios de caso y los datos del censo de población de 2010, que se pusieron recientemente a disposición, confirman que los dos territorios siguen experimentando una dinámica socioeconómica positiva.
12. Un ejemplo es que una empresa de exportación de café fundada por una familia comerciante local comenzó su propia campaña en 2010 para mejorar la calidad del café, pagando precios más altos a los productores.
13. “El habitus contiene la solución de las paradojas del sentido objetivo sin intención subjetiva. Él se encuentra en el principio de esos encadenamientos de ‘golpes’ que se organizan objetivamente como estrategias sin ser el producto de una verdadera intención estratégica” (Bourdieu, 1990, p. 62). El concepto de habitus es similar al concepto menos familiar de “competencia civilizacional” desarrollado por Piotr Sztompka (2000).

14. La industrialización histórica de Toscana, basada en pequeñas empresas, también llevó a Bagnasco (1988, p. 31-74) a concluir, en sus propias palabras, que las intervenciones de políticas cumplen un papel muy limitado, y que el crecimiento “espontáneo” de un mercado organizado según reglas que favorecían a las empresas familiares tenía un peso mayor.

Disponible en línea en www.sciencedirect.com
ScienceDirect