

# **Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo**

**El caso de la coalición salmonera en Chiloé Central**

**M. Ignacia Fernández y Daniela Miranda**

Documento de Trabajo N° 108  
Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es el resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Fernández, I., Miranda, D. 2012. "Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo. El caso de la coalición salmonera en Chiloé Central". Documento de Trabajo N° 108. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Este trabajo se realizó con la colaboración de Francisca Meynard en el trabajo de campo en Chiloé.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Casilla 228-22  
Santiago, Chile  
Tel +(56-2) 236 45 57  
[dtr@rimisp.org](mailto:dtr@rimisp.org)  
[www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)

# Índice

|   |    |
|---|----|
| Presentación .....  | 2  |
| 1.- Introducción.....   | 3  |
| 2.- La coalición salmonera de chiloé central.....   | 7  |
| 2.1. Actores, objetivos y recursos .....  | 7  |
| 2.2. Temporalidad y capacidad de acción .....   | 15 |
| 3.- Contribución al desarrollo territorial con reducción de la pobreza y equidad social ... | 19 |
| 3.1. Legitimidad e inserción territorial .....  | 19 |
| 3.2. Resultados: los “pendientes” del modelo de crecimiento.....                            | 23 |
| Bibliografía.....   | 30 |
| ANEXO: Lista de entrevistados .....   | 32 |

## Presentación

El presente estudio de caso se enmarca en el proyecto “Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo”, coordinado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. El objetivo de este proyecto es comprender el papel que juegan las coaliciones de actores en los cambios institucionales que propician procesos de desarrollo territorial con reducción de la pobreza y mayor equidad social. Para cumplir con este propósito, el proyecto se propuso estudiar en profundidad las características de las coaliciones y su desenvolvimiento en los procesos de desarrollo territorial a partir de casos concretos de coaliciones identificadas por el programa Dinámicas Territoriales Rurales.

La coalición salmonera de Chiloé Central es uno de esos casos, que fue identificada por Ramírez et al (2009) como el eje articulador del desarrollo del territorio a partir de inicios de los '90. Este estudio busca identificar y caracterizar el rol de dicha coalición en la trayectoria de desarrollo que ha seguido Chiloé, con énfasis en la pregunta sobre el tipo de cambios institucionales que resultan de la acción de esta coalición con otros actores del territorio<sup>1</sup>.

Para avanzar en esta dirección, el documento plantea un conjunto de hipótesis vinculadas con las dimensiones que el proyecto ha identificado como constitutivas de una coalición. Estas son: i) diversidad de actores que la conforman, ii) identificación de objetivos comunes (incluso cuando los miembros tengan intereses distintos), iii) dotación de recursos de la coalición (capitales y activos), iv) temporalidad del accionar de la coalición, y v) capacidad de acción articulada de estos actores y sus recursos. Las tres primeras dimensiones ligadas a las características de la coalición y las dos últimas al accionar de la misma.

Estas dimensiones nos permiten plantear la hipótesis de que, coaliciones que operen en horizontes temporales de mediano y largo plazo (versus coaliciones de corto plazo), formadas por actores distintos, con objetivos comunes claros y ligados al logro de mayor equidad, o a un proyecto inclusivo, incluso cuando los intereses de los miembros sean distintos, y con recursos suficientes y capacidad de acción efectiva, constituyen las coaliciones que más y mejores opciones tendrán de lograr cambios que, sumados a una situación de crecimiento,

---

<sup>1</sup> Para efectos de esta investigación se revisó información secundaria (ver referencias al final del documento), se hizo un análisis de la trayectoria de los proyectos de ley que regulan la actividad acuícola en Chile y se realizaron 22 entrevistas semi estructuradas en Santiago, Valparaíso, Puerto Montt y Chiloé a actores extra territoriales vinculados a empresas salmoneras, organismos de estado, ONG`s e investigación, así como a actores del territorio, representantes de la sociedad civil, trabajadores, autoridades locales y empresarios vinculados a otros rubros y a la prestación de servicios a la industria salmonera. El trabajo de campo tuvo lugar entre el 24 de Agosto y el 21 de Septiembre de 2011.



propicien una mejora en la equidad o una mayor inclusión y/o que incrementen las opciones (y fuerzas a favor) de desarrollo del territorio.

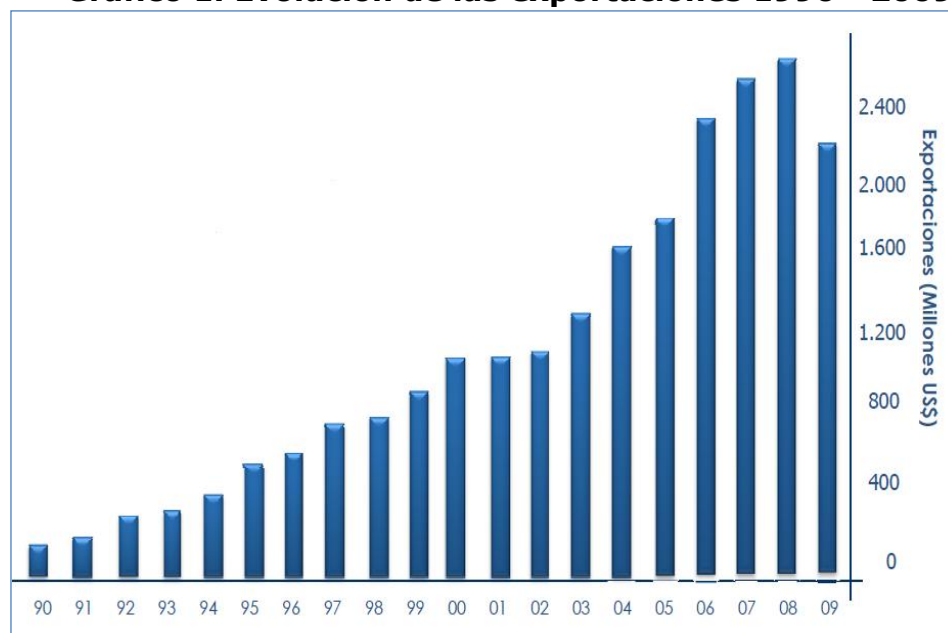
Veremos que la coalición salmonera de Chiloé central difiere en varios aspectos de los incluidos en esta hipótesis de lo que constituye a una coalición transformadora, al tiempo que los resultados del territorio en materia de desarrollo son mejores en materia de crecimiento y reducción de pobreza que en materia de equidad social (medida tanto a través del Gini como cambios en la capacidad de agencia de los actores territoriales).

## 1.- Introducción

Desde los años '80 el archipiélago de Chiloé ha vivido profundos cambios económicos y sociales, los que responden principalmente al desarrollo de la industria del salmón, que significa 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 Castro, la capital provincial y principal centro urbano, tiene solo alrededor de un tercio de la PEA en el sector piscisilvoagropecuario "ampliado", en el resto de las comunas de Chiloé Central este sobrepasa el 45%. Dentro de 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 la siguiente gráfica, 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 en pobreza es también muy fuerte y supera los 15 puntos porcentuales en el período estudiado, también por sobre el promedio país. Pero los resultados no son igualmente auspiciosos en materia de equidad, pues se registra un pequeño empeoramiento de la distribución de ingresos, en el rango de 0 a 0.03 puntos de Gini (Modrego et al 2011), y tampoco se observan cambios positivos en 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 agenda, la toma de decisiones y la asignación de recursos, de acuerdo a sus propios intereses reconocidos como tales y definidos por él mismo.

A la base de esta dinámica de desarrollo se encuentra una coalición conformada por empresas del clúster 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.

Parte importante de las empresas se encuentran asociadas en Salmón Chile, agrupación que reúne a los principales productores y proveedores de la industria salmonicultora. Fue creada en agosto de 1986, con el fin de representar y

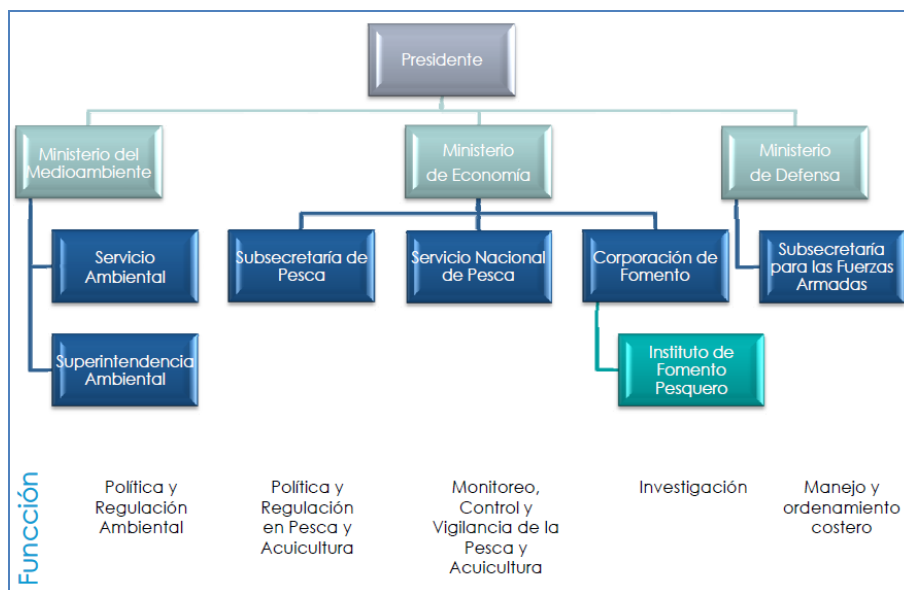


aunar los esfuerzos del sector en diversos ámbitos, tales como el legal, técnico, de investigación, medioambiental y desarrollo de mercados.

Salmón Chile cuenta con un total de 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 las restantes son proveedores 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 existen empresas más grandes que otras, una vez que la industria se fortalece es este grupo el que emerge como líder de la coalición, básicamente porque tienen el capital más importante de la misma, el capital económico.

Las instituciones del Estado más directamente vinculadas con la industria salmónica son el Ministerio de Economía, a través de la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca 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 esta el sentido estratégico de posicionamiento de la salmicultura como una actividad clave para el crecimiento del país.

**Figura 1. Institucionalidad pública vinculada con la industria del salmón en Chile**



Fuente: Ministerio de Economía, Subsecretaría de Pesca, 2011

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



Por su parte, la principal entidad sindical que agrupa a los trabajadores del salmón en Chiloé es Conatrasal (Confederación Nacional de Trabajadores de la Industria del Salmón y Mitílicos de Chile), que agrupa a más de 3.000 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 laboral. La Conatrasal fue además, un actor clave en la tramitación de la ley 20.434 que modifica la Ley de Pesca y Acuicultura, que regula la actividad acuícola en Chile.

Existen también otras organizaciones sindicales como Fetraimpes (Federación de sindicatos de trabajadores de industrias pesqueras), Fetralcal (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 la industria el año 2009.

En lo que sigue, se analizan una serie de hipótesis vinculadas a las características de la coalición del salmón, su capacidad de acción e influencia sobre la dinámica de desarrollo del territorio y el grado en que los resultados en materia de crecimiento, pobreza y equidad territorial se vinculan con las características de la coalición estudiada.

El primer conjunto de hipótesis se refieren a la coalición. Postulamos que la coalición del salmón es poco diversa en términos del tipo de actores que la componen, que posee objetivos comunes explícitos, vinculados al crecimiento económico, y que cuenta con un importante capital económico (y político) acumulado, suficiente para influenciar –y hasta determinar– cursos de acción territorial.

Postulamos también que se trata 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.

El segundo conjunto de hipótesis profundiza acerca de la inserción de la coalición en el territorio. Postulamos en primer lugar, que aunque la actividad salmonera tiene un fuerte impacto en el territorio, el grado de inserción territorial de la coalición es bajo, lo que redundará en una legitimidad centrada exclusivamente en la capacidad de la industria de generar empleo.

Finalmente, postulamos que el escaso compromiso de la coalición con el territorio puede contribuir a explicar los resultados de una dinámica de crecimiento, generación de empleos y reducción de pobreza, pero que no reduce desigual-





dad y que es percibida como negativa por los actores locales por su impacto sobre las dinámicas sociales tradicionales y el medioambiente.

## 2.- La coalición salmonera de chiloé central

### 2.1. Actores, objetivos y recursos

La coalición del salmón es poco diversa en términos del 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 influenciar –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 `70, con el objetivo de transformar la actividad acuícola en una industria explotable a gran escala. El gran salto hacia el desarrollo de la industria salmonera en Chile llegó en los años `80, 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 período de experimentación se extendió por casi 10 años, durante los cuales se fue progresivamente capacitando inversionistas que se instalaron el territorio y dieron origen al desarrollo de la actividad.

<sup>3</sup> 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>



*"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 80. 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 salmoneras 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 salmoneras (...) acá claramente hay una red, casi todos los salmoneros vienen de un tronco común que es la Fundación. Son pocos los que no pasaron por ahí" (ex - director 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 Subsecretaría de Pesca, 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, 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 fuente de empleo más grande 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 al interior de la coalición, pero no quedan fuera, pues comparten el discurso pro empleo y pro crecimiento del gobierno central y la industria.

La siguiente tabla 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:

**Tabla 1. Evolución de las instituciones y actores en la industria salmoneña<sup>4</sup>**

|   | 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 cambió su nombre a Salmón Chile         |

Fuente: Naciones Unidas (2006) "El caso de estudio de la Industria del Salmón en Chile"

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 ge-

<sup>4</sup> Siglas: INTESAL: Instituto Tecnológico del Salmón (brazo técnico de SalmónChile); APSTC: Asociación de Productores de Salmón y Trucha de Chile A.G (Hoy SalmónChile)



neraba 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 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 0, que generamos 50.000 empleos, no me toques la industria porque somos fantásticos`. Y el gobierno se quedaba... `sí en realidad son 50.000 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 preguntar informan sobre los demás parámetros. Eso genera suspicacia, obviamente" (Seremía 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 esta 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 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>5</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 15.000 empleos directos.

La alianza tácita entre gobierno y empresarios se hace mucho más explícita con la crisis. Queda también mucho más claro que la alianza es con una parte

<sup>5</sup> 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



del gobierno, vinculado a la innovación y el fomento productivo, más que con las instituciones vinculadas con la regulación ambiental.

La percepción de que las empresas podían auto-regularse en materia sanitaria cambia, tanto desde 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, 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 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>6</sup> (Hugo Lavados, ministro de economía).

A la mesa se invitó a exponer a representantes de la industria salmonera 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 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 dentro de la coalición. Estos fueron invitados a participar de la mesa de salmón, pero muchos de ellos 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

<sup>6</sup> [www.aqua.cl](http://www.aqua.cl) noticia publicada el 28/08/2008



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 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>7</sup>.*

En síntesis, producto de la crisis del virus ISA ocurren una serie de cambios en la composición de la coalición:

- Se explicita la alianza entre una parte del gobierno y la industria del salmón
- El gobierno asume una actitud más activa, de regulación y fiscalización, pero en alianza con la industria
- Los trabajadores asumen una actitud más crítica y reivindicativa frente a la coalición
- Se evidencian las diferencias de objetivos (respecto de la industria) dentro del gobierno
- Se incorpora 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 el evidente capital económico de que dispone. 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 siguiente gráfico.

---

<sup>7</sup> Comunicado Público, 28 de marzo de 2008



## Gráfico 2. Desarrollo de la Acuicultura



Fuente: Subpesca 2011

Otra señal del innegable capital económico de 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 vieron obligados a darles para no perder toda su inversión. Antes del virus los bancos veían mucha seguridad en la industria, y por lo tanto les dieron muchas facilidades para obtener créditos. Cuando llegó el virus se quedaron sin capitales. La banca se vio obligada a invertir para que no quebraran, pero "no entendían muy bien lo que había pasado con esa industria tan fructífera" (Representante 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 los 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 que dispone la coalición y que una parte del gobierno central es parte de ella, su disposición 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 zo-





na, 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" (ex autoridad 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 pasa es que los salmoneros financian campañas políticas de algunos diputados" (Representante de los trabajadores).*

No obstante, quienes conocen la coalición desde dentro o forman parte de la misma, son más bien críticos sobre este punto, llegando a señalar que la crisis del virus ISA deja en evidencia el escaso capital político de que disponía la coalición, pues todos los actores le dan 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 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 2006-2011) habría jugado 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 lobbyist. Lo hizo hacia adentro, pero permitió mejorar el reconocimiento de la industria ante las autoridades y el gobierno. Antes era una industria desconocida" (ex-director 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 puestos 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.





## 2.2. Temporalidad y capacidad de acción

La coalición del salmón opera con 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 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>8</sup>. Más tarde se crea INTESAL, 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, que 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 la quiebra y recuperar su producción. Incluso estuvieron disponibles 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 vinculados al cultivo y procesamiento del salmón, se conocen los riesgos asociados y la forma de enfrentarlos y se percibe un creciente compromiso de parte del empresariado para con el medioambiente y la normativa laboral.

*"Esta industria puede dar muchos frutos al país, pero con 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, publicado en La Nación el 2 de septiembre de 2005).

La llegada de 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 dete-

<sup>8</sup> Revisado en <http://www.salmonchile.cl/> en Octubre de 2011



riorarse 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 vía marina a los cultivos aledaños. Esto forzó a los actores de la industria a reclamar más regulación desde el gobierno, llamado que tuvo gran eco y que refuerza la alianza entre gobierno central y salmoneros.

El apoyo que recibió la industria salmonera post 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 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 2008 se trata de una "acción no intencionada" 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 trabajadores.

Al analizar la capacidad de acción de las coaliciones, esta investigación se interesa particularmente por *"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 intencionados 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 la región de Los Lagos, donde se sitúa Chiloé, es la capital



regional 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>9</sup>.

En Chiloé se sitúan las plantas de cultivo y centro de procesamiento. Hemos hecho una opción por 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 puede considerar una coalición territorial, o es más bien una coalición sectorial con impacto 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 era básicamente la generación de empleos, pero fuera de eso tanto autoridades locales como regionales desconocen o al menos no consideraban relevante el impacto de la industria en el territorio.

<sup>9</sup> La selección de este territorio obedece al positivo impacto generado por la industria salmonera en términos de crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida en Chiloé Central. Aunque la industria salmonera se ha expandido a otras regiones, hasta antes del 2008 el 87% de la producción chilena se albergó en la Región de los Lagos (Montero C. 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 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 instalan sus propias escuelas, clínicas y necesidades de consumo.



*"Llama la atención como 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 salmoneiros". Yo les digo: ¡pero si Puerto Montt y la región gira en torno al salmón! ¡Puerto Montt es lo que es gracias al salmón!" (ex director INTESAL).*

Las autoridades locales plantean 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 intentaron 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 re poco 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, ella 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).*



### 3.- Contribución de la coalición al desarrollo territorial con reducción de la pobreza y equidad social

#### 3.1. Legitimidad e inserción territorial

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

La evidencia de 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<sup>10</sup> son positivos, no queda la misma impresión de las entrevistas realizadas a actores territoriales.

Según la encuesta recién mencionada el año 2004 el 43% de la población<sup>11</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 aportar al desarrollo económico (23,4%). Los porcentajes son evidentemente menores que en el año 2004, posiblemente porque ya se visibilizaban algunas otras aristas, como la baja preocupación por el medio ambiente, que en el año 2004 era reconocida como preocupación por alrededor el 40% de los chilotes mientras el 2007 baja a 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 2004 bajó a 12,2%.

Por su parte, el año 2007 el 52,6% de los encuestados declara sentir alto aprecio por el sector salmonero superando al forestal (32,3%), ganadero (30,6%) y la pesca artesanal (43,3%). Las comunas en las que existe más aprecio por la industria del salmón son Aysén (68,8%), Chacabuco (65,3%), Dalcahue (68,6%) y Puerto Montt (57,3%), mientras que en las que existe menos aprecio son Quinchao (30,2%), Coyhaique (32,3%) y Quellón (44,7%).

<sup>10</sup> "Percepción de la Industria Salmonera en la Región Sur Austral (X sur y XI regiones)", Universidad de Los Lagos, 2004 y 2007

<sup>11</sup> El universo de la encuesta 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 refiere exactamente a la población de Chiloé.



El 58,4% de los entrevistados sentía un alto aprecio hacia el sector en 2004, lo que no muestra una disminución 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 puestos de empleo, por lo que una vez que estos bajaron la industria perdió el apoyo de la comunidad.

Con la llegada del virus los salmoneros buscan acercarse a la comunidad y a los trabajadores. En opinión de algunos entrevistados, con la crisis se termina esa actitud de autosuficiencia y se apela a la comunidad de Chiloé en la búsqueda de aliados que "los defiendan" (ex funcionario Subpesca). Pero 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 ise lo merecen! Y ese sentimiento se acrecentó cuando nos convocaron a una mesa para que viéramos JUNTOS como 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 Seremi Medioambiente).

Para comprender la relación que establece la industria con el territorio antes de la crisis, cabe retrotraerse al origen de la industria salmonera 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 término, por motivos logísticos, pues era una zona que contaba con caminos, cercanía a los centros de las ciudades más importantes (Castro y Ancud) y conectividad con ciudades importantes en el continente.

Cuando se entregan las primeras concesiones los empresarios eran pequeños. 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 iniciativas gubernamentales o con 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 '80 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 a los campos.

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 quienes 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 a la isla para trabajar en la industria salmonera. Este nuevo núcleo de personas fue integrándose al territorio de una manera particular, instalando nuevas escuelas privadas para sus hijos, construyendo caminos y nuevos 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 esperable 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 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 adhieren a ella ONG´s 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. También participan algunas ONG´s o fundaciones ligadas al trabajo de conservación del patrimonio cultural de Chiloé.

La formación de la coalición alternativa es temporalmente posterior a la coalición salmonera. Adquiere notoriedad durante y después de la crisis del virus ISA, pues su discurso se fortalece en 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.





### 3.2. Resultados: los “pendientes” del modelo de crecimiento

El escaso compromiso de la coalición con el territorio puede contribuir a explicar los resultados de una dinámica de crecimiento, generación de empleos y reducción de pobreza, pero que no reduce desigualdad y que es percibida como negativa por los actores locales por su impacto sobre las dinámicas sociales tradicionales.

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 los valoran como un hecho cierto.

*“Si uno mira desde las políticas macros, estaban todos contentos, pleno empleo, ingreso per cápita que subió, el PIB de la X región también (...) Desde las esferas gubernamentales, fue visto como un tremendo impulso regional (...) Generaron tanto empleo, tantos beneficios... es el discurso neoliberal de siempre, que aquí lo único que se mira es el empleo y el PIB que se pueden medir, lo demás son cosas que se resuelven después”* (Representante ONG).

Además de la ya aludida generación de fuentes 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.

*“El salmón les dio la posibilidad de conectarse con el mundo, de “subirse al carro” del desarrollo, el mundo avanza. El salmón les dio una oportunidad porque fueron muchos millones los que llegaron a la isla”* (Funcionario Subpesca).

*“Con la llegada del salmón aumentó el presupuesto regional, aumentaron los caminos y las escuelas. Hubo desarrollo sobre todo en infraestructura. Próximamente habrá casino, mall y aeropuerto”* (Empresario, prestador de servicios).

*“La principal contribución es el tema de las comunicaciones, salir del remo y llegar al motor fuera de borda y disminuir distancias, caminos, el teléfono, la información, las redes de transporte”* (Empresario, prestador de servicios).



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, dice 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 2008 ha dejado una huella de desechos importante en la isla. Pero el impacto medioambiental tiene una data mayor que lo que se puede observar actualmente.

*"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 stress 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 sobre control de Salmón Chile"* (Representante 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 representantes del propio mundo salmonero, respecto del renovado compromiso de la industria con el medioambiente. En este punto es donde existen mayores discrepancias al interior de 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 medio-ambiente y desarrollo. Es posible tener una matriz integradora. Se pueden lograr las dos cosas"* (consultor independiente).

Esta última cita nos introduce en 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 critican los efectos de 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"* (ONG Local).

No existía en Chiloé 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 momento 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 aun 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 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 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 los campos 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 auto percepción 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 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 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 los más jóvenes, han perdido 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, es en 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, **¿cuánto 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 explicitar 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 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 período en estudio (SUBDERE-ARDP Chiloé, 2009):

- i. 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 implementación 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 genética autóctona (caballo chilote, cordero chilote, entre otros); la implementación de estrategias de difusión y comercialización turística, y finalmente el fomento en el uso de energías renovables.
- ii. 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 cinco sectores económicos con mayor relevancia: pesquería, acuicultura, agropecuario y turismo.
- iii. Plan Chiloé. Corresponde a un plan integral que contempla la aplicación de políticas públicas en una amplia variedad de áreas. Dicha labor está articulada a nivel 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.
- iv. Programa Chiloé Emprende. Corresponde a la articulación público privada de la institucionalidad de fomento productivo a nivel 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 orientadas al turismo de intereses especiales, ali-



mentos 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 de 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 vinculadas a este 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 de entrevistados 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 los 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" (Subpesca).*



Si entendemos que Estado Central y empresarios del salmón forman parte de una misma coalición, comparten intereses comunes de desarrollo y actúan en defensa de esos intereses, 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 levantado entre sus prioridades 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 los problemas. 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. Historia de Ley 19.079: modificaciones a la ley 18.892 de Pesca y Acuicultura.

Floysand, A., Haarstad, H. y Barton, J. 2010. "Global economic imperatives, crisis generation and local spaces of engagement in the Chilean aquaculture industry". *Norsk Geografisk Tidsskrift-Norwegian Journal of Geography* Vol. 64, 199-210.

Macé, J. C., Bornschlegl, T.; y Paulson, S. 2010. "Dinámicas de Sistemas de Género en Chiloé Central, o la Cuadratura de los Ciclos". Documento de Trabajo N° 63. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Modrego, F.; Ramírez, E.; Tartakowsky, A. y E. Jara. 2011. La heterogeneidad territorial del desarrollo en la década de oro de la economía Chilena: Documento de Trabajo. Programa de Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

Montero C. 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. CEPAL, Santiago, Chile.

Naciones Unidas. 2006 "A Case Study of the Salmon Industry in Chile". Nueva York y Genève.

Ramírez, E. Modrego, F. Macé, J. C. y Yáñez, R. 2009. "Dinámicas Territoriales en Chiloé Central: La Fuerza de las Coaliciones Extra Territoriales". Documento de Trabajo N° 54. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Ramírez, E. Modrego, F. Macé, J. C. y Yáñez, R. 2009. "Caracterización de los actores de Chiloé Central". Documento de Trabajo N° 55. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Oficina Provincial de Desarrollo Productivo Chiloé, SUBDERE. 2009 "Propuesta Lineamientos para la Reestructuración productiva y económica de Chiloé"

Ramírez, E., Modrego, F., Yáñez, R., Mace, J. 2010. "Dinámicas Territoriales de Chiloé. Del Crecimiento Económico al Desarrollo Sostenible". Documento de Trabajo N° 86. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Ramírez, E., Modrego, F., Tartakowyski, A. 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 N° 9. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.





Subsecretaría de pesca. Gobierno de Chile 2011. "Acuicultura en Chile" Misión Técnica de España en Chile.

Universidad de Los Lagos, Salmón Chile. 2007. "Estudio de percepción de la industria salmonera: tendencias y perspectivas".

Universidad de Los Lagos, Salmón Chile. 2004 "Estudio de Percepción de la Industria Salmonera en la Región Sur Austral (X sur y XI regiones)"

Venegas, C., 2009. "Territorios agroecológicos con identidad cultural: la experiencia de Chiloé". Proyecto Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural (DTR-IC). Rimisp, Santiago, Chile.

Venegas, C., 2011. "Chiloé patrimonial, referente de desarrollo territorial con identidad cultural". Proyecto Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural (DTR-IC). Rimisp, Santiago, Chile.

Sitios web:

<http://www.aqua.cl>

<http://www.salmonchile.cl/frontend/index.asp>

<http://www.olach.cl>



## ANEXO: Lista de entrevistados

| <b>Tipo de actor</b>                    | <b>Institución</b>   | <b>Cargo</b>   | <b>Nombre</b>                  |
|---|--|--|--------------------------------|
| Extraterritorial - empresarios          | Aqua Chile   | Director asuntos institucionales Aqua Chile                                      | Felipe Sandoval                |
| Extraterritorial- gobierno              | Subsecretaría de Pesca   | jefe División pesquera Subpesca  | Maximiliano Alarma             |
| Extraterritoriales - ONG medioambiental | WWF  | Director en Chile  | Ricardo Bosshard               |
| Extraterritoriales - ONG                | Canelo de Nos  |  | Alejandro Salinas              |
| Extraterritoriales - investigación      | Fundación Chile  | Gte centro de innovación acuicola  | Luis Pichott                   |
| Extraterritoriales - investigación      | ex director INTESAL  | Gerente general Asesoría Alvial  | Adolfo Alvial                  |
| Territoriales/prestador de servicios    | AUFISER  |  | Alejandro Chávez               |
| Territoriales/prestador de servicios    | Redes Mar mau  | Gerente General  | Marcelo Calderón               |
| Territoriales/empresarios otros rubros  | Grupo Rilán  | Coordinador  | Santiago Almudesi              |
| Territoriales/empresarios otros rubros  | Mesa Agrícola  | Presidente   | Luis Rojas                     |
| Territoriales/trabajadores              | CONATRASAL   | Presidente   | Javier Ugarte                  |
| Territoriales/trabajadores              | Federación Provincial de Sindicatos de la Industria del Salmón, Pesquera y Alimentos de Chiloé | Presidente   | John Hurtado                   |
| Territoriales/gobierno                  | Conama Regional  | Seremi medio ambiente subrogante (Jefa de la Unidad Control de la Contaminación) | Sibel Villalobos               |
| Territoriales/gobierno                  | INDAP  | Jefe de Área (oficina de Castro)   | Carmen Carrasco                |
| Territoriales/autoridades locales       |  | ex gobernador - actual director Escuela Padre Hurtado                            | Albán Mancilla                 |
| Territoriales/autoridades locales       | Municipalidad de Castro  | Encargada de fomento productivo / Encargado medioambiental                       | Macarena Rivera/Nelson Cárcamo |
| Territoriales/autoridades locales       | Municipalidad de Puqueldón   | Alcalde  | Elson Cárcamo                  |
| Territoriales/autoridades locales       | Municipalidad de Queilén   | Alcalde  | Carlos Gómez                   |
| Territoriales/sociedad civil            | Guabún   | Socio - consultor  | Pablo Saumann                  |



|                              |  |  |                                     |
|------------------------------|--|--|-------------------------------------|
| Territoriales/sociedad civil | CET Chiloé                                 | Consultor  | Carlos Venegas                      |
| Territoriales/sociedad civil | Fundación Amigos de las iglesias de Chiloé | Arquitecto responsable de carpintería patrimonial/secretaría fundación | Macarena Almonacid/Lenca Mayerovich |
| Territoriales/sociedad civil | Fundación con Todos                        |  | Tatiana Salas                       |

