

# **Dinámicas Territoriales en Chiloé Central: La Fuerza de las Coaliciones Extra Territoriales**

**Eduardo Ramírez, Félix Modrego,  
Julie Claire Macé y Rodrigo Yáñez**

**Documento de Trabajo N° 54  
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:

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.

© 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  
[www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)

# Índice

<b>1. Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Antecedentes.....</b>	<b>4</b>
<b>3.1. Contexto Nacional.....</b>	<b>4</b>
<b>3.2. La Identidad Chilota.....</b>	<b>5</b>
<b>3.3. Elementos Históricos.....</b>	<b>6</b>
<b>4. Material y Método.....</b>	<b>9</b>
<b>4.1. Delimitación y Caracterización del Territorio.....</b>	<b>9</b>
<b>4.2. Marco Conceptual.....</b>	<b>12</b>
<b>4.3. Diseño de la Investigación.....</b>	<b>14</b>
<b>5. Resultados.....</b>	<b>16</b>
<b>5.1. Adaptación Local de las Instituciones.....</b>	<b>16</b>
<b>5.2. Las Fallas Institucionales.....</b>	<b>22</b>
<b>6. Conclusiones.....</b>	<b>26</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>29</b>



## 1. Resumen Ejecutivo

El presente estudio se enmarca en el programa Dinámicas Territoriales Rurales; se analiza el caso del territorio de Chiloé Central, Región de los Lagos, Chile.

Se plantea que las dinámicas de desarrollo económico en Chiloé Central responden a un proceso más amplio, constituyendo la expresión local de la estrategia general de crecimiento del país: un proceso de industrialización acelerado, sobre la base de ventajas comparativas naturales, y un mercado externo dinámico. Asociada a la llegada del salmón desde hace algunas décadas se reconocen profundas y rápidas transformaciones económicas, sociales y ambientales en el territorio, y frente a ella se distinguen dos estrategias de desarrollo en conflicto. La primera, basada en la valorización del patrimonio e identidad local junto con los recursos naturales existentes, la segunda, cimentada a partir del paradigma de desarrollo modernizador que ve, principalmente en la industria acuícola, el despegue definitivo de la isla y el fin del atraso, la marginalidad y el abandono que ha afectado por años a Chiloé.

Mediante métodos de investigación cuantitativa y cualitativa se pretende visualizar los dilemas que se desprenden del actual proceso de desarrollo en la isla, la configuración de los grupos de interés respecto de sus distintas visiones de futuro, los elementos que estructuran sus discursos y los intereses que determinan la movilización de diversas formas de capital (social, político, económico, etc.) en la arena de la toma de decisiones. Con estos antecedentes se pretende determinar algunos elementos que contribuyan a entender bajo qué condiciones es posible proponer un desarrollo de la industria acuícola en convivencia y sinergia con aquellas estrategias sustentadas en la rica identidad cultural de la isla, de modo de orientar políticas tendientes a un desarrollo armónico en el territorio, sin subordinar los proyectos locales a la propuesta industrial.



## 2. Introducción

En el año 2001, el entonces Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, anunció el inicio de los estudios de pre inversión para la construcción de un puente que uniría la Isla Grande de Chiloé con el continente. El puente sobre el Canal de Chacao sería una de las obras emblemáticas para las celebraciones del Bicentenario de Chile. Este anuncio despertó inmediatas reacciones en la isla, polarizando la sociedad local entre grupos a favor y en contra de esta iniciativa. El puente se convirtió en ese momento en tema obligado de reuniones sociales, cartas públicas y privadas, debates locales, conversaciones de café y discusiones en la calle. Una fuerte cobertura mediática visibilizó la situación de esta lejana y olvidada Provincia ante el resto de la sociedad nacional.

Tras el debate acerca del puente, subyacen dos visiones de la historia, del presente y del desarrollo, que todavía hoy, dividen a la sociedad local. Por un lado están los grupos que buscan fortalecer procesos de desarrollo vinculados con las tradiciones culturales, la idiosincrasia y los recursos naturales existentes, y por el otro, los grupos que apoyan el desarrollo económico sobre la base de la industrialización (principalmente de la industria acuícola), y que ven en este anuncio el despegue definitivo de la isla y el fin al atraso, la marginalidad y el abandono que ha afectado a Chiloé por años. Este es el conflicto que atraviesa la isla y sus diferentes territorios: actores sociales en oposición y recursos materiales y simbólicos que se movilizan para imponer las particulares visiones de desarrollo.

Las profundas y rápidas transformaciones económicas, sociales y ambientales que se han producido en el archipiélago, desde la llegada del salmón, permiten postular a Chiloé como una suerte de "experimento natural" de dinámicas territoriales de desarrollo. Es el conflicto, entre la estrategia exógena de desarrollo "modernizador" versus aquella basada en la valorización del patrimonio local - que promueven muchos actores locales- lo que orienta este análisis de las dinámicas territoriales de Chiloé Central. Se pretende visualizar los dilemas que se desprenden del proceso de desarrollo en la isla, la configuración de los grupos de interés respecto de sus distintas visiones de futuro, los elementos que estructuran sus discursos y los intereses que determinan la movilización de diversas formas de capital (social, político, económico, etc.), en la arena de la toma de decisiones.



Este trabajo no pretende relevar resultados concluyentes sobre los determinantes de las dinámicas de desarrollo de Chiloé Central, sino más bien, sugerir algunos elementos de reflexión sobre dichos procesos, desde una entrada por los actores sociales y las instituciones<sup>1</sup>. Se plantea que las dinámicas de desarrollo económico en Chiloé Central responden a un proceso más amplio, constituyendo la expresión local de la estrategia general de crecimiento del país, un proceso de industrialización acelerado, sobre la base de ventajas comparativas naturales y un mercado externo dinámico. Ambas oportunidades son aprovechadas por el capital privado, el que puede acceder a recursos naturales, debido a los cambios producidos en las normas de asignación de estos recursos. Por su parte, a la hora de las grandes decisiones territoriales, las estrategias locales de desarrollo, basadas en los elementos identitarios, terminan siendo subordinadas a la propuesta industrial.

Mediante métodos de investigación cualitativa, se espera verificar los efectos que tienen en el territorio, los procesos de expansión económica articulados sobre la base de coaliciones extra territoriales que deciden el destino de la isla a más de mil kilómetros de distancia. Con estos antecedentes, se pretende determinar algunos elementos que contribuyan a entender bajo qué condiciones es posible proponer un desarrollo de la industria acuícola, en convivencia y sinergia con aquellas estrategias sustentadas en la rica identidad cultural de la isla, de modo de orientar políticas tendientes a un desarrollo más armónico en el territorio.

### 3. Antecedentes

#### 3.1. Contexto Nacional

La economía de Chiloé se enmarca en la estrategia de desarrollo basada en la liberalización y apertura comercial seguida por Chile en la década de los 80's, la que ha permitido articular un fuerte impulso de la economía nacional en las últimas dos décadas. La balanza de pagos pasa de 437,4 en 1989 a 1.997,4 el 2006 (Banco Central, 2006). El volumen de exportaciones se incrementa fuertemente y la canasta de bienes exportables, distintos del cobre, se diversifica ampliamente. A su vez, el producto interno

---

<sup>1</sup> Las instituciones son aquí entendidas como el sistema de reglas y normas - ya sean de carácter formal o informal - y las formas de organizacionales para su control, que rigen el intercambio de bienes o servicios materiales o inmateriales entre las personas (North, 1990).



bruto por habitante se incrementa desde US\$ 3081/ per cápita en 1990, hasta US\$ 5889/ per cápita en 2006 (CEPAL, 2009).

Con el retorno a la democracia, estos cambios macroeconómicos se complementan con un renovado énfasis en la política social, lo cual se tradujo en un significativo impacto en los indicadores de bienestar del país. La esperanza de vida pasa de 74,3 años en el período 1990-1995 a 78,4 en 2005-2010 (MINSAL, 2004); la mortalidad infantil se reduce a la mitad entre 1990 y 2007 (CEPAL, 2009); los niveles de escolaridad aumentan de 8,6 años en 1990 (Bernasconi y Rojas, 2004) a un promedio de 11 años, según los últimos indicadores del año 2006 (MINEDUC, 2009); la incidencia de pobreza cae desde un 38,6% en 1990 hasta un 13,7% en 2006, mientras que la indigencia desciende desde un 13% hasta un 3,2% respectivamente, (MIDEPLAN, 2009). No obstante estos avances, los elevados niveles de desigualdad permanecen bastante estables en el tiempo. El índice de Gini de ingreso se mantiene entre 1990 y 2003 cercano a los 55 puntos porcentuales, mostrando un leve descenso, sólo a partir del año 2006 (CEPAL, 2009). Diversos estudios muestran sin embargo, que estos cambios socioeconómicos son bastante heterogéneos al interior de cada país, ya sea en términos de hogares, grupos sociales o de territorios (de Janvry y Sadoulet, 2000; Panizza, 2003; Repetto Vargas, 2003). Las diferencias geográficas de las dinámicas de desarrollo son, en algunos casos, muy marcadas, como muestran algunos trabajos recientes a escala comunal (Modrego et al., 2008; Ramírez et al., 2009).

En este contexto de rápido crecimiento económico y dispar desempeño geográfico, en términos de bienestar, Chiloé destaca por sus profundas transformaciones estructurales, asociadas al establecimiento de la mega industria del salmón en medio de una sociedad tradicional con una economía casi autárquica y de trueque. Consecuencias evidentes de este fenómeno han sido, un importante incremento poblacional y una fuerte reducción de la pobreza, pero también un considerable impacto cultural y ambiental. Así, las dinámicas del salmón en Chiloé Central no están exentas de profundos dilemas sociales, que hoy en día, marcan el devenir de una sociedad que mira al futuro con incertidumbre.

### 3.2. La Identidad Chilota

La Provincia de Chiloé se caracteriza por su situación de aislamiento geográfico, dada su condición de archipiélago, naturalmente desvinculado de Chile continental. Grenier (1984) señala que este aislamiento no es solamente una realidad geográfica, sino más



bien un hecho social, determinado por las formas en que el centro político del país, ha concebido y estructurado históricamente las relaciones económicas, políticas y sociales con el archipiélago. Los factores históricos y ambientales particulares del Archipiélago de Chiloé contribuyeron a forjar una sociedad autosuficiente y con características únicas y distintivas de las del resto del país.

Chiloé es reconocido como un lugar de fuerte identidad territorial, la que se basa en la existencia de un elevado capital cultural (Mansilla, 2006). Este capital cultural, a su vez, se sostiene en un patrimonio material e inmaterial apreciado tanto por los habitantes de Chiloé como por la población externa a la Isla. De esta forma, la identidad cultural es un atributo que genera sentido de pertenencia en los habitantes del archipiélago y contribuye a una imagen externa valorada por su especificidad.

Las características propias de la identidad y cultura de Chiloé llevaron al Consejo de Monumentos Nacionales de Chile a declarar que el pueblo chilote posee una identidad propia, diferente y distinguible dentro del contexto país. Según el Consejo, los diferentes actores sociales de Chiloé son plenamente conscientes de esta identidad y diferencia. En Chiloé, es notorio el orgullo por la propia historia y el apego a sus tradiciones (Consejo de Monumentos Nacionales, 2000), elementos, que además, son posibles de observar en el relato de sus habitantes.

Entender este complejo tejido social y dar cuenta de sus dinámicas recientes de cambio requiere reparar en ciertos procesos históricos, que hacen de Chiloé un espacio tan particular dentro de Chile.

### 3.3. Elementos Históricos

Desde los inicios de la colonización del archipiélago en el Siglo XX, la economía de Chiloé ha estado basada en el aprovechamiento de sus recursos naturales. Los factores medioambientales, en especial, el clima frío y extremadamente lluvioso que caracteriza a la zona, jugaron un rol preponderante en cuanto a definir los patrones de poblamiento y las posibilidades productivas.

Los chilotes han sido históricamente agentes económicos pluriactivos, caracterizados por una fuerte dualidad mar y tierra en su relación con el entorno. La agricultura se ha caracterizado por constituir una actividad de subsistencia basada en la producción familiar en pequeñas extensiones de terreno. A la actividad agrícola, el hogar chilote suma la recolección de peces y mariscos a pequeña escala, junto con una migración



estacional del hombre para participar en labores de esquila en Magallanes (extremo austral del país) o Argentina. Este sistema de producción mixto que caracterizó a la economía de Chiloé por alrededor de cuatro siglos, es en gran medida la herencia de un proceso de adaptación de los colonos a un medio ambiente hostil, el cual, se señala fue posible gracias al rescate y adopción de muchas de las actividades y prácticas productivas de los pueblos indígenas que habitaban el área (Torrejón et al., 2004).

Ayudada por su desconexión de la economía del Chile continental, la economía del territorio se mantuvo sin experimentar mayores transformaciones estructurales. Sin embargo, en la segunda mitad del Siglo XX se produce un claro punto de quiebre en la historia económica, social y ambiental del archipiélago de Chiloé, relacionado con la llegada de la industria salmonera. Esta actividad ha generado profundas transformaciones en el sistema económico y en las relaciones sociales al interior de la isla. Las actividades productivas tradicionales que durante siglos constituyeron la base de la economía chilota se vieron afectadas por el establecimiento de una industria altamente competitiva, globalizada y manejada por grandes capitales nacionales y transnacionales. Estas transformaciones acarrearón nuevas formas de vinculación, distintas a las tradicionales prácticas de intercambio comercial y los sistemas de intercambio solidario como el trueque, la minga<sup>2</sup> y el cambio de jornadas de trabajo. Un ejemplo de estas transformaciones es el hecho de que a pesar de haber transcurrido cuatro siglos desde la colonización española del archipiélago, el mercado del trabajo es aún hoy día, percibido en muchos lugares de Chiloé como un fenómeno relativamente nuevo, asociado a la llegada de la salmonicultura (Barret et al., 2002).

De acuerdo a Barton (1998) el exitoso desarrollo de la industria salmonera en Chile se explica por las particulares condiciones hidrobiológicas, la producción contra cíclica y los bajos costos de producción y transporte. Otros autores, en cambio, lo explican poniendo un mayor énfasis en las ventajas comparativas de naturaleza institucional, como las bajas regulaciones ambientales y laborales a la actividad (Barret et al., 2002), o el liberal marco normativo que rige la asignación de los recursos marinos en Chile (Izuka, M, 2004; Katz, 2006). Este tipo de ventaja tendría a la industria nacional operando bajo una suerte de "dumping social y ambiental", que le permitiría compensar la mayor distancia que separa al salmón chileno de los principales mercados de destino.

---

<sup>2</sup> La minga es una actividad en que varios vecinos prestan su mano de obra en labores que requieren un número grande de personas. A su vez, sirve para mitigar las tensiones y asperezas tan frecuentes entre comunidades vecinas. (Durstón, J., et. al. 2005 )



En este escenario de rápido desarrollo de la industria salmonícola, las estrategias de desarrollo ligadas a actividades más tradicionales pierden su espacio y comienzan a verse relegadas. Por ejemplo, el turismo que se iniciaba en la década de los 80's, como una estrategia de desarrollo local que aprovecha las características naturales y culturales del medio, se ve negativamente influenciado por la llegada de la gran industria acuícola. Estos conflictos se expresan en ámbitos tan diversos como la disponibilidad de mano de obra, los conflictos territoriales por el uso de espacios comunes o la distorsión de la belleza natural que generan las instalaciones para la producción de salmón. Por su parte, el principal argumento que sostiene el discurso modernizador es el importante efecto de la industria acuícola en la Isla, en términos de generación de empleo, disminución de pobreza y desarrollo de una fuerte economía de servicios alrededor de la salmonicultura.

Unido a los conflictos entre las estrategias de desarrollo, en Chiloé también se observan procesos de deterioro ambiental que evidencian una clara paradoja del crecimiento económico local. La industria se puede desarrollar dada las ventajas comparativas que otorga el medio natural de Chiloé, pero muchos años de malas prácticas productivas ponen justamente en jaque el capital natural que soporta dichas ventajas. A lo largo de su evolución, las salmoneras no han querido internalizar los impactos ambientales de sus actividades, los que en una clara miopía de largo plazo, fueron entendidos como despreciables o manejables por la industria. Un ejemplo contingente, es la crisis producida por la proliferación descontrolada del virus ISA<sup>3</sup>, infección que ha obligado esta temporada a la eliminación del 90% de la biomasa de la especie Salmón Atlántico en Chiloé (SERNAPESCA, 2008), obligando al cierre temporal de centros y provocando más de 4 mil despidos en la zona (Aqua, 2009).

---

<sup>3</sup> El virus ISA (Anemia Infecciosa del Salmón) es una enfermedad producida por un virus de la familia Orthomyxoviridae, del género Isavirus, que se asemeja a los virus Influenza A y B. Afecta al Salmón Atlántico, principalmente en la etapa del ciclo que se desarrolla en agua de mar y no afecta a otros peces, moluscos o productos del mar, ni representa el menor riesgo para la salud humana. Además es de baja tenacidad en el ambiente (Documento informativo, Subsecretaría de pesca. 2008).



## 4. Material y Método

### 4.1. Delimitación y Caracterización del Territorio

Un mapeo de las dinámicas de cambio en el bienestar en los años 90 en Chile (Modrego et al., 2008) permitió establecer que Chiloé es un espacio altamente heterogéneo en términos de la evolución del ingreso, pobreza y desigualdad. En términos generales, se observaron marcadas tendencias longitudinales (Norte-Sur), identificándose a grosso modo, tres zonas claramente diferenciadas: Norte, Centro y Sur de Chiloé. Esta diferenciación guarda estrecha relación con las dinámicas demográficas y económicas propias de cada una de estas tres áreas.

Las tres zonas definidas corresponden a las áreas de influencia de los tres grandes núcleos urbanos de Chiloé: Ancud en el norte de la Isla Grande, Castro en el centro de la Provincia, y Quellón en el sur. Estas son las únicas urbes con una población sobre los 10 mil habitantes al año 2002 (29 mil Castro, 27 mil Ancud y 14 mil Quellón). Las tres ciudades se encuentran conectadas vialmente por la carretera Panamericana (Ruta 5), camino pavimentado que une Ancud con Castro en un tramo de 88 Kms. para seguir 99 Kms. hacia el sur de la Isla Grande de Chiloé hasta la ciudad de Quellón. Estas urbes se caracterizan por concentrar una elevada proporción de la población de sus respectivos municipios (en las tres es superior al 60%), a diferencia de lo que ocurre en el resto de las comunas de Chiloé, (que no tienen una ciudad de importancia), les sigue Dalcahue con un 42% de la población municipal en el pueblo.

La zona norte de Chiloé (comunas de Ancud y Quemchi) se caracteriza por su geografía de mares abiertos, la cual no favorece el cultivo del salmón. Esta limitante ha determinado el desarrollo de una economía más diversificada, en donde la industria salmonera no tiene una presencia importante en comparación a lo que se observa en el resto de la Isla. Aquí es posible encontrar otras actividades económicas de relevancia, como el turismo, la pesca artesanal, el procesamiento de mariscos y una ganadería y lechería más industrial y diferente de la pequeña agricultura que predomina en el resto de la Isla (Saliéres et al., 2005). De acuerdo a registros del Servicio Nacional de Pesca, las comunas de Ancud y Quemchi concentran el 41% de los pescadores artesanales de la Provincia y el 46% de las embarcaciones. Por otro lado, según datos del último censo nacional agropecuario de 2007, en Ancud sólo un 11% de las explotaciones agrícolas son



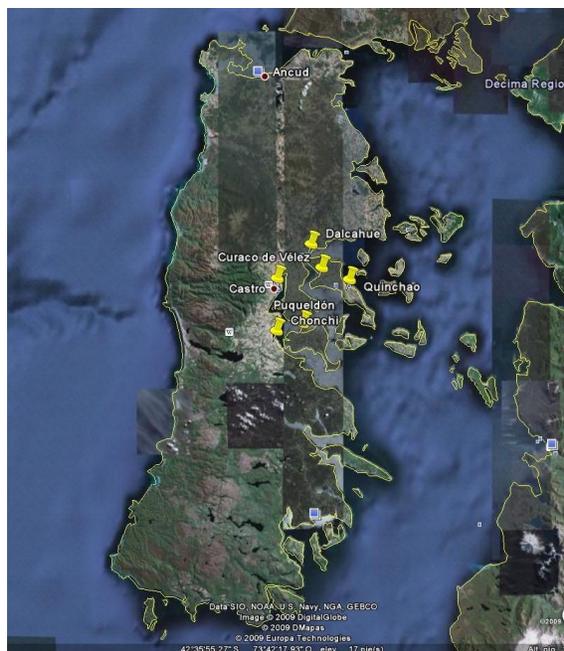
menores a 20 hectáreas, esta cifra asciende al 18% en Dalcahue, 20% en Chonchi y 47% en Castro. Estas distintas dinámicas económicas han tenido importantes implicancias sobre los patrones migratorios. A diferencia de lo que ocurre con el resto de las comunas de la Isla Grande, las comunas del Norte de la Provincia han mostrado un crecimiento poblacional muy bajo entre 1992 y 2002 (ambas en torno al 6%), marcadamente inferior al crecimiento nacional (13%) y Provincial (18%).

La zona Sur (comunas de Quellón y Queilén), aunque posee también una marcada orientación pesquera y acuícola, constituye un área de expansión más reciente de la salmonicultura. La ciudad de Quellón, principal núcleo urbano del sur del archipiélago, constituye el polo estratégico de un proceso expansivo reciente, que apunta a la consolidación de la salmonicultura en zonas insulares de la XI Región del país. Datos intercensales muestran que la comuna de Quellón es una de las que más ha crecido en términos de población durante la década de los noventa, con un aumento poblacional cercano al 45%. Datos del último Censo muestran que el 47% de la población de Quellón en 2002 no es nacida en la comuna y que el 25% no vivía en Quellón cinco años antes. En las zonas sur de la Isla, además, es posible encontrar fuertes componentes de identidad étnica huilliche, especialmente en el mundo rural. Según datos del Censo del año 2002, mientras que en todas las otras comunas de Chiloé la población perteneciente a la etnia mapuche/huilliche no supera el 12%, en Queilén ésta alcanza el 17% y en Quellón el 22%. Del total de huilliches, el 60% es rural en Quellón y el 79% en Queilén.

Chiloé Central, por su parte, 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.

De esta forma, se considera que a través de los elementos de diferenciación territorial tanto históricos como identitarios y económicos-demográficos, se puede postular a Chiloé Central como una aproximación funcional a un territorio. La zona de Chiloé Central constituye un circuito de centros poblados interdependientes, donde los principales vínculos de intercambio se establecen en torno a la industria salmonera.



**Figura 1. Chiloé Central**

Fuente: Obtenido de Google Earth

La superficie total del territorio conformado por las seis comunas identificadas es de 3.412 Km<sup>2</sup>. La población alcanza los 79 mil habitantes y, de ellos, un 48% vive en zonas rurales. El 50% de la población total vive en la comuna de Castro. Según datos de Modrego et al. (2008), el incremento de los ingresos y la reducción de la pobreza de los hogares del territorio en la década de los noventa han sido importantes, aún cuando a nivel comunal sólo Castro y Quinchao muestran incrementos significativos del ingreso (sobre el 30%) y reducciones significativas de la pobreza. En cambio, en ninguna de las comunas mejoró significativamente la distribución del ingreso medida a través el índice de Gini durante el periodo 1992-2002.

Cuatro tipos de actividades económicas predominan en el territorio: el turismo, la agricultura, la pesca artesanal y la industria acuícola (principalmente salmones y mitílidos). A excepción de la comuna de Castro donde hay mayor participación de población económicamente activa en el sector comercio (19%) y transportes (8%), el



resto de las comunas de Chiloé Central tienen una marcada orientación al sector silvoagropecuario pesquero y la industria de alimentos vinculada a él. Mientras Castro tiene sólo alrededor de un tercio de la PEA en el sector piscisilvoagropecuario "ampliado", en el resto de las comunas de Chiloé Central éste 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. El resto de las actividades productivas presentes en el área, deben por lo tanto competir por mano de obra, financiamiento y servicios, escasos dentro de un sistema económico y social que se estructura fundamentalmente en torno al salmón.

En paralelo al desarrollo acuícola liderado por la industria y avalado por el gobierno nacional, en los últimos años se observa un creciente interés de la sociedad chilota y los gobiernos locales por potenciar el capital natural y patrimonial de Chiloé como base para el desarrollo sustentable de la Provincia<sup>4</sup>. Diversos programas públicos de implementación territorial, como el desaparecido ProRural o el actual Chiloé Emprende, han trabajado con los rubros agrícola, turístico y pesquero artesanal como ejes estratégicos principales. Por otra parte, se constatan importantes iniciativas de articulación entre municipios, instituciones privadas, público-privadas, para el fomento de eventos que pongan en valor el patrimonio cultural material e inmaterial de Chiloé. Ejemplo de ello es el Festival Costumbrista de Chiloé y la Feria de la Biodiversidad que conforman la muestra más desarrollada de actividades agrícolas, gastronómicas y de productos artesanales de Chiloé (Venegas et al, 2007). Unido a ello, el año 2000, la UNESCO declara 16 iglesias chilotas como patrimonio de la humanidad, dando con ello impulso al reconocimiento de la singularidad de Chiloé como un espacio culturalmente diferenciado y susceptible de sostener procesos de desarrollo basados en esta singularidad (Espinosa y Pisán, 2003).

## 4.2. Marco Conceptual

El marco de interpretación asume el territorio como un campo social (Bourdieu, 1977; Abramovay y Favareto, 2008). Bajo este esquema, el campo es definido como un sector semiautónomo de actividad social dentro del cual actores compiten y acumulan diversas formas de capital, definido éste como recursos sociales en un sentido amplio, más allá de su connotación económica convencional, y que pueden ser movilizados para la consecución de determinados beneficios u objetivos (Bourdieu, 1986). En este campo, los diferentes actores sociales detentan ciertos niveles de acceso a capital: económico,

---

<sup>4</sup> Entendemos el capital natural como el agregado de bienes y servicios medioambientales que provee un ecosistema.



social, cultural, político y simbólico. De esta manera el territorio puede ser concebido como un espacio multidimensional construido empíricamente sobre la base de diferentes formas de capital, que son apropiadas por los diferentes actores en juego y que son “capaces de otorgar fuerza, poder y por consiguiente provecho a sus poseedores” (Bourdieu, 2000).

Los diversos tipos de capital que consideramos en este trabajo son capital económico, social, cultural, simbólico, y político. El capital económico consiste del acceso a recursos económicos, y es “inmediatamente y directamente convertible en dinero y puede ser institucionalizado en forma de derechos de propiedad” (Bourdieu, 1986). El capital social se puede entender como recursos obtenidos por personas que actúan en común y participan en redes, grupos y organizaciones, guiadas por normas de reciprocidad e intercambio basados en la confianza mutua (Durston, 2000). Según Bourdieu (1986), el capital social es “el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones sociales más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”. Se considera el capital cultural como el agregado de conocimientos, capacidades, habilidades, y educación que tiene una persona y que dotan a una persona un estatus más elevado en la sociedad. El capital cultural puede ser “personificado” en el individuo, en la forma de conocimientos o habilidades adquiridos por socialización; “objetivado” como bienes materiales propios (obras de arte, etc.), o “institucionalizado” en la forma de reconocimiento institucional, como credenciales académicas o calificaciones. Por otro lado, el capital simbólico (Bourdieu, 1986) se entiende como el agregado de recursos disponibles a un individuo, basado en su prestigio, honor, o reconocimiento. El capital simbólico es una fuente de poder y estatus social. Por ende en este marco Bourdieano el poder político derivado de la confianza y el reconocimiento que obtienen líderes o partidos políticos puede ser entendido como un tipo de capital simbólico. En este trabajo, ampliamos esta definición para incluir los recursos que tiene un actor para incidir en procesos de formación de políticas y para lograr resultados que sirven a sus intereses (Birner and Wittmer, 2003).

El acceso y la apropiación de varios tipos de capital en un campo social es un proceso dinámico a través el tiempo. Así pues, los agentes están distribuidos en la totalidad del espacio social. En la primera dimensión según el volumen global del capital que poseen, en la segunda dimensión según la composición de su capital, esto es, según el peso relativo de los diversos tipos de capital, especialmente del económico y del cultural, y en la tercera dimensión según la evolución en el tiempo del volumen y la composición de su



capital, esto es, según su trayectoria en el espacio social". El resultado de la pugna o colaboración entre actores diversos genera una particular forma de distribución de los capitales existentes, proporcionando con ello una estructura de apropiación que genera diferenciación sobre la base de la cantidad de capitales, la composición y la evolución de los mismos, que son apropiados por los actores en juego.

Para entender las dinámicas territoriales de Chiloé Central se plantea un análisis dinámico del campo social, que analice los actores, su capacidad de acceso y uso de los diversos tipos de capital y en definitiva, su posición relativa en el campo en dos momentos del tiempo: antes y después de la llegada de la industria salmonera a Chiloé Central. Se establece este hito fundamental acaecido a inicios de la década de los 80, como el punto que define los momentos de análisis, al considerarse este hecho como el gran hito de la transformación productiva, social e institucional del territorio. Este primer hito es seguido por un segundo de similares dimensiones: la crisis en la industria salmonera derivada de la proliferación del virus ISA en la zona.

En definitiva, se establece que las dinámicas territoriales son en gran medida el resultado de la reconfiguración del campo social, es decir el cambio en la posición de los actores sociales en relación a cada una de las formas de capital. Este proceso puede estar mediado por cambios institucionales, que a su vez son impulsados o detenidos por coaliciones de actores que se constituyen no solo dentro del territorio, sino también fuera de él. Alternativamente, la dinámica territorial puede estar condicionada más bien, por la inexistencia, mal diseño o mal funcionamiento de las instituciones, y/o por fallas en los sistemas de control o sanción de las disposiciones que ellas establecen.

### 4.3. Diseño de la Investigación

La caracterización del campo social de Chiloé Central se ha basado en métodos de investigación cualitativa y en la revisión de literatura e información de medios de prensa sobre Chiloé. En dos visitas a terreno, los meses de abril y noviembre de 2008, se realizaron 41 entrevistas y 2 focus group, uno con jóvenes de ambos sexos y otro sólo con mujeres adultas. Las entrevistas fueron planificadas con el fin de recoger las visiones de diferentes tipos de actores en el territorio, realizándose entrevistas a pequeños productores y productoras, artesanos y artesanas de la madera y la lana, comerciantes, empresarios del sector turístico, empresarios de la industria salmonera, profesionales independientes de las áreas de recursos naturales, de los ámbitos legal y técnico, funcionarios públicos de los organismos de control y de fomento productivo, alcaldes y profesionales de la cultura de los gobiernos locales e intelectuales. Los focus group



tuvieron como objetivo incorporar las visiones de dos grupos considerados como vulnerables a las transformaciones sociales que ha experimentado la Isla (jóvenes y mujeres), y cuya opinión generalmente no es recogida a partir de entrevistas con informantes calificados.

Las entrevistas semi-estructuradas fueron diseñadas de manera de conducir un diálogo que diera cuenta del discurso, valoración y posición social de los diferentes actores, según su acceso a distintos tipos de capital, (económico, social, político y cultural-identitario) a lo largo del tiempo. Se identificaron distintos tipos de actores, para los cuales se diseñaron diferentes pautas de entrevistas. En la Tabla 1 se muestran las grandes categorías de actores y los tipos representativos de cada uno de ellos.

**Tabla 1: Actores del territorio**

Actores	Representantes
Actores del sector industrial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Industria salmonera</li> <li>- Industria mitilícola</li> <li>- Prestadores de servicios</li> <li>- Profesionales y técnicos</li> <li>- Trabajadores asalariados acuícolas</li> </ul>
Actores del sector tradicional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos indígenas</li> <li>- Instituciones públicas de fomento productivo</li> <li>- Empresarios y prestadores de servicios turísticos</li> <li>- Actores de la pesca artesanal</li> <li>- Pequeños productores tradicionales</li> <li>- artesanos</li> <li>- Artistas e intelectuales</li> <li>- Organizaciones sociales y ONG</li> <li>- Fundación Amigos de las Iglesias de Chiloé</li> <li>- Universidad de Chile</li> </ul>



Actores transversales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municipalidades</li> <li>- SERNAPESCA</li> <li>- Organizaciones del sector público al nivel local</li> <li>- Obispado de Chiloé</li> <li>- SAG</li> <li>- CONAMA</li> <li>- Otros servicios públicos de acción local</li> </ul>

## 5. Resultados

Las dinámicas sociales, económicas y ambientales ocurridas en Chiloé Central son el resultado de una profunda transformación productiva impulsada por el desarrollo de la industria salmonera en la zona. Dos aspectos del universo de relaciones sociales aparecen como fundamentales para entender estos procesos. Primero, en un marco de adaptación de disposiciones nacionales al contexto local, actores específicos movilizan diversas formas de capital para condicionar la distribución y uso de los activos en el territorio en su propio beneficio. Segundo, importantes fallas institucionales con profundas implicancias para el bienestar de la población local, tanto en términos de equidad de los resultados del desarrollo, como en términos de sustentabilidad del patrimonio natural y cultural de la isla, emergen para mediar en estas dinámicas.

### 5.1. Adaptación Local de las Instituciones

En el proceso de transformación económica, social y ambiental de Chiloé, se conjugan un conjunto de instituciones de origen local y aquellas que son una adaptación de la institucionalidad nacional a las particulares condiciones que predominan en la zona. En las primeras se observan todas aquellas instituciones que tienen que ver con el funcionamiento de la industria del salmón y su adaptación al crecimiento de la industria, por ejemplo los modelos de outsourcing del transporte tanto marítimo como terrestre, los sistemas de contratación de personal para faenas específicas sobre el modelo de tercerización, etc. Este conjunto de arreglos de la industria permitió generar un conjunto de pequeñas y medianas empresas de servicios que crecen al alero del sector, generando



un conjunto de encadenamientos locales que configuran en la Isla una suerte de cluster del salmón con sus normas, valores y reglas propias (Katz, 2006).

El Cluster del salmón está conformado por 244 empresas (ODEPA, 2005), con 47 empresas productoras, 30 de ellas de propiedad chilena y el resto de capitales noruegos, holandeses, japoneses, canadienses y españoles, concentrando estos consorcios extranjeros alrededor de un 36% de la inversión total (Infante, 2002, citado en Montero, 2004). Las principales empresas exportadoras son la Noruega Marine Harvest Chile (13,1% del volumen exportado) y la Noruega Mainstream Chile (8,9% del volumen), y las chilenas Aqua Chile S.A (7,9% del volumen), y la Compañía Pesquera Camanchaca S.A (5,6% del volumen), todas ellas con exportaciones sobre los USD150 millones (Aqua, 2008). De acuerdo a Díaz (2003), esta tendencia a la transnacionalización, estaría alcanzando también a las industrias proveedoras de insumos estratégicos para las labores productivas.

Esta configuración actual es el resultado de un acelerado proceso de reestructuración. Luego de un proceso inicial donde un número importante de actores participa de esta industria (más de 100 en 1993), se ha evolucionado hasta una situación en donde el número de empresas no supera las 50 y sólo 9 representan más del 50% de los envíos al exterior (Amntmann, 2004). Además, esta concentración de la industria se ha caracterizado por una marcada integración vertical de las grandes firmas, las cuales actualmente participan activamente en todos los eslabones de la cadena de producción y comercialización.

La industria del salmón en Chile mostró desde sus inicios una elevada capacidad de organización. El año 1986 por iniciativa de 17 productores se establece la Asociación de Productores de Salmón y Trucha, entidad, cuyo principal propósito era por un lado, realizar investigación de mercado y por el otro, desarrollar un sistema de certificación de calidad (Iizuka, 2004). Con el desarrollo de la industria, la Asociación incorpora en 2002 a las empresas proveedoras de insumos, pasando a llamarse Asociación de la Industria del Salmón de Chile A.G. (SalmonChile). En la actualidad, SalmonChile cuenta con 76 empresas asociadas, de las cuales sólo 25 son empresas productoras y el resto son proveedoras de insumos y servicios (SalmonChile, 2008 página web). Esta Asociación ha desarrollado importantes funciones de establecimiento de estándares de producción y de desarrollo de mercados. Más aún, se ha constituido en el actor a través del cual, la industria ha participado en la definición e implementación de las normas que regulan la



actividad (Montero, 2004).

La industria en Chile constituye además un ejemplo poco usual de asociatividad para el desarrollo tecnológico y la innovación. En 1995 y con el apoyo del Estado, a través de la CORFO<sup>5</sup>, la Asociación crea el Instituto Tecnológico del Salmón (INTESAL), que tiene por objetivo el desarrollo de investigación y tecnologías orientadas al desarrollo de la industria. Más allá de su importancia como organismo de generación y transferencia tecnológica, INTESAL ha cumplido también un importante papel en la creación de capacidades en todas las fases de la cadena de producción y comercialización del salmón, así como también ha actuado como una institución de capacitación para los trabajadores de la industria (UNTACD, 2006).

Sin desmedro del conjunto de arreglos locales, la principal institución que ha permitido el desarrollo de la industria salmonera en Chiloé, es la referida a las leyes que regulan la utilización del borde costero. Estas leyes han sufrido varias modificaciones entre 1980 y 2006, dando origen a un sistema de asignación de concesiones acuícolas que establecen derechos de uso privados, protegidos por la ley para la explotación del recurso marino en sus diferentes formas: salmones, mitílicos, pelillo, pesca extractiva, etc.

El sistema de concesiones acuícolas no parece presentar grandes barreras a priori en el proceso de asignación inicial. En los inicios de la industria en la zona, había suficiente disponibilidad de superficie para que los interesados pudieran postular y tener una buena posibilidad de obtener su concesión. Sin embargo, de las experiencias recabadas, es posible identificar diversas fuentes de exclusión al borde costero. En particular, la capacidad de movilizar recursos económicos y políticos determina en gran medida la asignación final del recurso. Los grandes ganadores al inicio de los años noventa fueron aquellos que pudieron prever los cambios normativos que introdujo la nueva ley de pesca y acuicultura y quienes pudieron disponer de servicios profesionales (abogados) para una tramitación expedita, proceso no siempre ciego a la naturaleza del solicitante. Sumado a lo anterior, la ley establece una serie de criterios técnicos, así como el pago de patentes anuales por las concesiones, que contribuyeron a la exclusión de pequeños emprendedores locales, quienes contaban con el conocimiento, pero carecían del apoyo financiero para participar del nuevo negocio. En este periodo, gran parte de las inversiones fueron hechas por personas naturales y jurídicas extra territoriales.

En resumen, la reacción al nuevo marco de incentivos fue el desarrollo de un proceso

---

<sup>5</sup> Corporación de Fomento de la Producción.



muy dinámico de asignación y reasignación de recursos marinos. Esto, en respuesta a oportunidades de mercado generada por una fuerte demanda de productos como el salmón, los mitílicos y otros. Los actores territoriales que lograron participación en los inicios de la industria, al poco andar, pierden importancia en cuanto a su capacidad de acceso y control de los recursos, quedando éstos en manos de actores industriales extra territoriales, muchas veces extranjeros. En general, estos actores tienen mayor posibilidad de obtener información y cuentan con los servicios de profesionales especializados para capturar los recursos dispuestos en el mercado por la nueva institucionalidad (leyes y normas de concesión marina). Por ejemplo en el año 2000 las 10 empresas más grandes del salmón explicaban más del 60% de la producción.

Una evidencia concreta de pérdida de poder local respecto de las decisiones que tienen que ver con la expansión de la industria salmonera es que las casas centrales y cuerpos gerenciales de alto nivel de la industria se ubican en Puerto Montt (capital regional) y, preferentemente, en Santiago. Esta situación es un reflejo de que las decisiones relevantes para la marcha de la industria de la acuicultura son estudiadas y acordadas extra territorialmente. Por ejemplo, Santibáñez y Barra (2008), a través de evidencia documental, confirma la escasa participación regional en las definiciones de políticas para la industria del salmón, siendo que la mayor proporción de la industria se localiza en dicha región. Esto se puede apreciar en el relato de un sindicalista de la zona:

*Mira, Chile tiene un problema que es la centralización, todo se hace desde Santiago. Hay muchos recursos que son destinados al gobierno regional y éste a través de proyectos los distribuye, pero al final la mayoría de las cosas se deciden en Santiago.*  
(Dirigente sindical)

Otro ejemplo más reciente muestra que la llamada mesa del salmón, formada para enfrentar el problema producido por el virus ISA, no integra a ningún representante regional y menos local.

La sociedad chilota tiene conciencia que las decisiones que afectan su bienestar no son tomadas en la Provincia. En las entrevistas realizadas hubo concordancia casi unánime de opiniones en cuanto a percibir a la industria como un actor ausente, con el cual no se puede dialogar para la resolución de los conflictos domésticos y que no participa de las definiciones estratégicas que afectan al territorio. En palabras de uno de nuestros entrevistados:



*Nunca la gente de turismo y la industria ha invitado al mundo cultural a sentarse siquiera a un café, ¿lo comprendes?... yo no entiendo, jamás hemos tenido una reunión, jamás. ¿Quiénes se juntan? Los puros empresarios, no lo entiendo, nunca han reunido a los actores sociales.*

*(Profesional ligado a la cultura, Castro)*

Un hecho ilustrativo respecto de la falta de involucramiento de este importante actor, fue que durante las cuatro semanas de investigación en terreno, el equipo no constató ninguna iniciativa comunitaria en curso que contara con el auspicio de alguna empresa salmonera, a pesar de que sí se observaron eventos patrocinados por organismos públicos y empresas de otros sectores como el lechero y forestal. Mientras los organismos públicos de acción local, en general, reconocen la dificultad de sentar a la mesa a los salmoneros y simplemente los descartan de sus iniciativas de naturaleza participativa, la industria argumenta que el sector público no ha creado los canales para su participación en dichas instancias. Esto se observa en el discurso de un gerente salmonero:

*Falta también que las autoridades involucren más a las salmoneras, porque los puntos de encuentro son muy pocos. Con las autoridades comunales, provinciales, la industria se ha relacionado prácticamente en las áreas de concesión, los permisos, cosas como súper puntuales, pero no veo que haya una intención o una puerta abierta para formar una mesa de opinión sobre el tema turístico o el desarrollo agrario, o comunitario o rural... no sé, yo encuentro que no hay una puerta muy abierta.*

*(Gerente planta salmonera)*

Otra importante institución que explica los cambios experimentados por los actores sociales en el territorio es el mercado del trabajo. Con la llegada de la industria del salmón el mercado laboral se expande y penetra en todos los sectores de la Isla, alcanzando comunidades rurales históricamente ajenas a este modelo de intercambio. Datos de los últimos censos de población muestran que los trabajadores asalariados pasan de 37 mil a 50 mil entre 1992 y 2002. La baja rentabilidad de las actividades agropecuarias, la todavía incipiente actividad turística y una pesca predominantemente artesanal hacen que la industria del salmón disponga de un contingente muy amplio de fuerza laboral, con costos alternativos de la mano de obra (o salario sombra) muy bajos y, adicionalmente, fuertemente estacionales.

Junto con los bajos salarios sombra de la población local, llega a Chiloé un importante



contingente de trabajadores de otras regiones del país. Si bien ellos cuentan con más experiencia laboral que los trabajadores chilotes, son trabajadores en su mayoría poco calificados, sin demasiadas opciones de empleabilidad en otros sectores y zonas del país y que por ende tienen también un bajo costo de oportunidad de trabajo. La ausencia de cultura asalariada y la precariedad de alternativas en la sociedad local, entrega a la industria salmonera una posición dominante sobre los trabajadores en las instancias de negociación colectiva. Esta posición de poder de la industria, se ve reforzada por una normativa laboral imperfecta y una institucionalidad del trabajo con mínima capacidad de "enforcement" en el área.

Una tercera institución, esta vez informal, que emerge en los últimos años con fuerza en Chiloé es el clientelismo. El clientelismo se refiere al intercambio de favores políticos u otros recursos por apoyo electoral, una práctica que está bastante arraigada en las zonas rurales y aisladas del país. La manifestación más explícita de este tipo de relaciones en Chiloé se encuentra en el nivel municipal. La ejecución de la política social y, a veces de fomento productivo, por parte de los municipios, sumado a pobres liderazgos en los dirigentes de las organizaciones sociales de base, genera condiciones propicias para este tipo de prácticas. En ciudades muy pequeñas y apartadas de las capitales provinciales y regionales, como es el caso de una parte importante de los municipios del territorio de Chiloé Central, este fenómeno se acentúa, debido a la mayor presencia y cercanía de los alcaldes con la comunidad. Así, estos personeros aprovechan su posición de autoridad y sus amplias redes sociales para asegurar fidelidad electoral. En el grupo de discusión con mujeres, cuando se conversa sobre los cambios en el territorio y en el ámbito de la intervención pública en los problemas locales, se indica que:

*Yo trabajo en la Municipalidad y para nosotros como equipo técnico es un gran problema el asistencialismo que ejerce el alcalde hacia abajo. Porque va mucha gente, porque aquí la comuna es prácticamente 100% rural, y pasan a la municipalidad a puro pedir, sin ningún esfuerzo, porque es gente que se ha acostumbrado a pedir, entonces pasa que estamos formando gente que se está acostumbrando a vivir así. Esa gente no trabaja, no se proyecta en nada.*  
(Focus group mujeres)

Así ambos fenómenos de clientelismo y asistencialismo generan un círculo vicioso que se potencia mutuamente en el territorio. Este proceso no fomenta ni el cambio ni la



innovación (Barrett et al, 2002), generando una suerte de inmovilismo que termina por generar un espacio político y social que consolida las posiciones de las elites dominantes por sobre grupos y actores emergentes.

## 5.2. Las Fallas Institucionales

Del proceso de análisis de entrevistas y grupos focales emergen un conjunto de fallas institucionales que ayudan a entender la génesis y evolución de los principales conflictos en el territorio. Éstas se expresan en una serie de ámbitos, dentro de los cuales destacan la implementación y “enforcement” de las normas para la gobernanza ambiental y de los recursos naturales, para la gestión territorial, la fiscalización laboral y para la implementación de la política social.

En primer lugar, a pesar del reconocimiento generalizado de la necesidad de planes de ordenamiento y gestión territorial, los gobiernos locales no tienen las atribuciones ni las capacidades técnicas para proveer respuestas más allá de los planes urbanos definidos en cada una de las comunas. Tampoco pueden interferir en el medio marino, ni cuentan con las capacidades para la gestión del medio rural ya que la normativa de permisos de construcción industrial se rige en el ámbito urbano por la Ley General de Urbanismo<sup>6</sup>, que entrega poder al gobierno local a través del plano regulador, pero no establece procedimientos claros para las zonas rurales, por lo que el municipio tiene poco poder de control en estos espacios de expansión de la industria acuícola. Por ejemplo, en la comuna de Dalcahue el paisaje arquitectónico de la ciudad sufre una radical transformación con la instalación de al menos seis fábricas de procesamiento de salmones. La línea arquitectónica tradicional se ve de esta manera, fuertemente alterada por la industria.

Asimismo, no existen mecanismos eficientes para la resolución de conflictos, ni el resguardo de los intereses de grupos afectados por la actividad salmonera, tanto en el medio acuático como en el medio terrestre. Un ejemplo es el manejo de los desechos en las playas de la isla. Es común escuchar a los propios responsables comunales quejarse de la gran cantidad de desperdicios que genera la industria acuícola y de la falta de posibilidades legales que tienen los gobiernos locales de imponer sanciones que obliguen a la industria a responder por esta grave externalidad. Según el Reglamento Ambiental para la Acuicultura (Decreto Supremo N° 320, 2001), todo centro de cultivo tiene que

---

<sup>6</sup> Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. 458-1976, MINVU y Ley 19.472 de 1996) y su Reglamento, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.



cumplir con condiciones que incluyen mantener la limpieza del área; disponer los desechos o residuos en una manera que no perjudique al medio ambiente; contar con sistemas de seguridad para prevenir el escape de recursos en cultivo y establecer un plan de contingencia. Este Reglamento tiene como ente responsable a la SUBPESCA, Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y más específicamente al Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), sin embargo, no existen ni las capacidades humanas ni tampoco materiales para acometer este control. Incluso más, no existe la cultura del control en una organización pública, que en lo esencial es parte del desarrollo de la industria y que desde el inicio del proceso de experimentación y diseño de los sistemas de cultivos fue una de las más involucradas. En cierta medida es una institución pública “capturada” por el éxito del modelo y que se siente, probablemente, parte de los logros de la industria generando una cultura de colaboración y cooperación con la misma, más que una de fiscalización y contrapeso. Esta alianza entre SERNAPESCA y la industria del salmón se evidencia en que el único actor que evalúa positivamente a la entidad estatal es la industria, como lo destaca un gerente entrevistado:

*Los servicios sanitarios nos autorizaron a nosotros el tema del tratamiento de las aguas, además, el Estado a través de sus fiscalizaciones te obliga a tener un programa de monitoreo ambiental, hay campañas donde te ven las aguas, la biodiversidad del fondo, una serie de factores que te regulan. La Ley ha sido bastante buena, ha normado todo esto, de manera que tú tienes la evidencia de lo que estás haciendo en el tiempo y no queda en una declaración de buenas intenciones.*  
(Gerente planta salmonera)

Por otro lado, el sistema de evaluación de impacto ambiental vigente en Chile desde el año 1994, bajo la responsabilidad de CONAMA, define los criterios que deben presentar las inversiones para ser sometidas a una evaluación de este tipo. En el caso de la industria salmonera los proyectos que deben ser sometidos a impacto son sólo para grandes inversiones<sup>7</sup>. Esto implica que una fracción muy importante de las inversiones queda al margen del principal mecanismo de evaluación de impacto ambiental que existe en Chile. Una vez en marcha el proyecto, el rol de CONAMA se limita a la mera revisión de informes técnico-ambientales generados por las mismas empresas a través de la contratación directa de consultoras especializadas en temas ambientales, delegando la

---

<sup>7</sup> Reglamento ambiental para la acuicultura 2001. República de Chile Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción. Cap I, del artículo 4 en adelante.



función de fiscalización in situ a SERNAPESCA.

El sistema de monitoreo y evaluación ambiental, así estructurado, ha resultado ser muy ineficaz para determinar y controlar los efectos adversos de la actividad acuícola sobre el medio ambiente. Asimismo, los organismos sanitarios tampoco han tenido un desempeño adecuado en el control de plagas acuáticas. Existe un amplio consenso entre los actores sociales de Chiloé Central en reconocer que la actual crisis sanitaria provocada por el virus ISA fue producto de malas prácticas productivas junto con un inadecuado sistema de monitoreo y detección. No hubo un organismo público capaz de anticipar y controlar de forma prematura el brote del virus ISA en el mar territorial de Chiloé Central. Tampoco estaban los incentivos y sanciones claramente establecidos para que el sector industrial implementara sistemas de autocontrol efectivos. Esto, a pesar de que el virus ISA es una enfermedad de larga data en países del hemisferio norte y de la cual se sabía que se propagaba con mayor facilidad en condiciones de sobre-intensificación de los procesos productivos. Es tan baja la capacidad fiscalizadora de los entes estatales que incluso medidas tan simples como la fumigación de materiales que salen desde un centro hacia otro, no se logran implementar adecuadamente.

En definitiva, los vacíos y fallas institucionales anteriormente descritos, han impedido que la industria salmonera internalice las externalidades negativas que la actividad impone sobre el medio ambiente y la sociedad y sobre otras estrategias de desarrollo existentes en el territorio. De esta manera una industria de por sí rentable, mejora aún más sus retornos, transformándose en una estrategia de desarrollo sin contrapeso en el territorio, condicionando las otras estrategias posibles y, por la vía de las mejoras en el acceso al empleo, consolidando una posición favorable no sólo en el sector industrial y público, sino que también con un importante apoyo local, que la industria ha sabido transformar en capital político para mantener un esquema institucional laxo que se sustenta en el supuesto del auto control de las empresas y en derechos de propiedad sobre bienes hasta hace poco públicos, como el borde costero.

Un tercer ámbito de fallas institucionales importantes para entender la naturaleza de los procesos de desarrollo industrial-acuícola se aprecia en la falta de control y sanción por el incumplimiento de los derechos y normativas laborales. Esta situación era particularmente importante en los inicios de la industria, existiendo avances en el tiempo impulsados por organizaciones sociales provenientes del mundo privado más que del público. Al ser consultados, muchos entrevistados destacaron la escasez de inspectores del trabajo y lo esporádico de las inspecciones. Se reconoce en cambio, la acción de ONGs y de la Iglesia Católica al abrir espacios para la protección de los derechos



laborales de los trabajadores.

La política social del gobierno tampoco escapa a las fallas institucionales. Desde la llegada a la democracia en el año 1990 los gobiernos de la coalición de partidos por la democracia impulsan un conjunto de políticas destinadas a apoyar a los grupos y sectores más vulnerables de la sociedad. Esta definición de políticas se materializa en numerosos programas que se desarrollan a nivel nacional, y que destinan importantes y crecientes recursos humanos y materiales a zonas pobres y aisladas. Por ejemplo desde 1990 los recursos destinados a política social se incrementan de un 67,6%, respecto del total del gasto público, a un 69,1% en el presupuesto del año 2009 (Raczynski y Serrano, 2002; Ministerio de Hacienda, 2009).

Mucho de la ejecución local de esta política social se realiza a través de los municipios. Ellos son los encargados de hacer el gasto en educación, salud primaria, asignación de alimentos, ejecución de programas como Chile Solidario, etc. En general, la asignación se establece sobre criterios objetivos de clasificación de las familias en un sistema de quintiles de ingreso y puntajes arrojados por la Ficha Familia, que debe ser completada por los solicitantes antes de recibir los beneficios sociales. Adicional a los recursos canalizados por los gobiernos locales, existe un conjunto de instrumentos de aplicación sectorial y territorial administrados por una amplia gama de servicios públicos como INDAP, SERCOTEC, FOSIS, SENCE, CORFO, etc. Por lo general, este tipo de recursos se relaciona más con estrategias de fomento productivo y apoyo al emprendimiento de la pequeña y mediana empresa.

La diversidad de instituciones y de instrumentos que se ejecutan a nivel territorial o local genera importantes problemas de coordinación. Por ejemplo, es frecuente observar casos de beneficiarios que reciben ayuda de varias fuentes. En su mayoría, este tipo de problemas se ha ido resolviendo a través de articulaciones territoriales de los servicios involucrados. Por ejemplo, el desarrollo de mesas de trabajo es un intento por ordenar la oferta pública en los ámbitos del desarrollo productivo. Sin embargo, una fracción importante de la política social se administra a nivel municipal y la coordinación entre este actor y los servicios centralizados es más compleja y no funciona de manera articulada. La opinión de uno de los entrevistados ilustra esta situación:



*¡Mira, esto se está disparando como loco!. Hay capacitación de distintos organismos del Estado, de los municipios a la mujer, al indígena etc., pero están disparando a tontas y a locas, no hay un programa que oriente todo. No existe una planificación y ese es uno de los errores más grandes, las planificaciones no están funcionando.*  
(Intelectual chilote)

El balance de este proceso de adaptación de normas a la realidad local junto a las fallas institucionales que se evidencian en el territorio es la consolidación de un sector industrial con alta capacidad de innovación, altamente rentable, con suficiente capital económico y político para conformar coaliciones económicas y políticas consistentes con su modelo de desarrollo. Este conjunto de características contribuye a la desvalorización de estrategias alternativas de desarrollo local, y es una de las causas que hacen de las dinámicas de este territorio un ejemplo de crecimiento económico con baja capacidad de mejora en la distribución de los ingresos y perjudicial desde el punto de vista ambiental.

## 6. Conclusiones

Chiloé Central es un territorio donde se han producido importantes cambios económicos, sociales y ambientales en los últimos 20 años. En una sociedad basada tradicionalmente en la agricultura, el intercambio y la cooperación -sustentados en instituciones informales tradicionales-, se constata una rápida transformación estructural que modifica profundamente las relaciones sociales y del hombre con el entorno, que predominaron por siglos en el territorio. La causa directa de estos cambios es un proceso de industrialización acelerada basada en la actividad acuícola, que impulsa el desarrollo de instituciones anteriormente ausentes en las relaciones sociales y económicas de la Isla, como son los vínculos salariales y un sistema de asignación de mercado del borde costero. Por el lado político, el paso de la dictadura a la democracia trae gobiernos locales democráticamente elegidos, entre cuyas funciones principales se encuentra la ejecución de las políticas sociales a nivel local. Este entorno político, por ausencia de normas que limitaran por ejemplo la reelección indefinida de las autoridades locales, favoreció el desarrollo de prácticas clientelísticas y asistencialistas, principalmente en las comunas más rurales y aisladas del territorio.



En este marco de rápido crecimiento económico, se identifican grupos relegados de las dinámicas de desarrollo impulsadas por la industrialización. Destacan en este grupo actividades tradicionales profundamente arraigadas en la cultura e idiosincrasia local, como son la agricultura, la artesanía y la pesca artesanal. El desarrollo de estos sectores se ha visto comprometido debido a la fuerte competencia de la industria acuícola por recursos en disputa, como la mano de obra o el acceso a los recursos marinos. Ante esta situación de dinámicas de desvalorización de las estrategias de vida convencionales, hoy se observa una creciente dependencia del Estado por parte de los sectores excluidos del desarrollo por industrialización. Esto se manifiesta no sólo bajo la forma de subsidios sociales, sino también de recursos necesarios para el fomento y la reconversión productiva hacia rubros con potencial como el turismo o la ganadería ovina.

A nivel agregado, el balance en términos del bienestar material de los hogares de Chiloé Central es más bien claro. Producto del desarrollo acuícola, gran parte de la población tiene acceso a un empleo que, aunque mal remunerado, ha posibilitado incrementos de los ingresos de los hogares chilotos y mejoras en la calidad de vida de la población. Sumado a lo anterior, la economía local ha mostrado crecimiento y dinamismo. Nuevos negocios de diferente escala, y en muchos casos de propiedad de emprendedores locales, han florecido al alero de una economía local más próspera. Servicios anteriormente ausentes o escasos como bancos, cafés y restaurantes, comercio especializado o espectáculos culturales, acercan a Chiloé a la modernidad que predomina en el resto del país.

Este es el soporte que da viabilidad política a la hegemonía de la visión de un modelo de desarrollo para el territorio, basado en el crecimiento de la industria acuícola. Sin embargo, actores sociales ajenos a esta corriente predominante ponen de manifiesto las falencias y conflictos asociados a estos procesos. Sus principales estandartes en esta lucha son la pérdida de la identidad cultural y la degradación del medio ambiente que ha generado la salmonicultura y la industrialización. La experiencia muestra cómo la expansión industrial, inadecuadamente regulada, limita las posibilidades de desarrollo de otras estrategias sustentadas en la riqueza cultural y natural de Chiloé.

Ante esta situación, el turismo aparece como la mejor apuesta de desarrollo para la generalidad de los actores que abogan por la valorización de la identidad chilota. No sólo los agentes directamente ligados a la cultura apoyan esta tesis, sino también la población que persevera en los campos, los empresarios turísticos, los empresarios del sector junto



a los servicios públicos de acción local como SERNATUR, INDAP, SERCOTEC, Chiloé Emprende, por nombrar los principales. Y aunque se visualiza un riesgo potencial de acaparamiento del mercado turístico por parte de grandes operadores extraterritoriales que pueden marginar a los actores locales de la distribución de los beneficios, también, se sostiene que el conflicto es más abordable dado que el poder de los actores dentro de la cadena no es todavía tan dispar.

Es la industria salmonera la que, a través de su elevada disponibilidad de recursos financieros, profesionales y políticos, logra imponer su lógica de maximización de la eficiencia productiva, sin atención a las externalidades negativas sociales y ambientales que ella impone. Chiloé Central es un ejemplo más de cómo en Chile la gran industria extractiva tiene la capacidad para imponer unilateralmente su opción de desarrollo. En presencia de fallas institucionales como las descritas en el territorio, la estrategia de desarrollo basada en el turismo identitario, seguirá afrontando conflictos y serias limitaciones para su desarrollo.

Este trabajo plantea que en el caso de Chiloé Central, es la fuerza de las coaliciones extraterritoriales y su capacidad para adaptar localmente el marco institucional general, lo que ha inclinado la balanza a favor de la gran industria salmonera, en los conflictos territoriales. La coalición industrializadora sostiene el discurso modernizador, y se muestra al exterior como la responsable de la disminución de la pobreza, el desempleo y el aislamiento en la zona. De esta forma, es capaz de conseguir apoyos que trascienden a la propia industria, sea en el sector empresarial, en el poder legislativo o en el propio gobierno nacional.

Un desarrollo inclusivo de Chiloé Central, en el que la industria acuícola potencie su contribución al crecimiento, sin comprometer la identidad cultural, ni el medio ambiente local, será posible en la medida que la sociedad chilota sea capaz de construir un actor social que lidere las transformaciones necesarias. Este desafío exige una participación activa de aquellos actores marginados del desarrollo modernizador, para la definición e implementación de estrategias y planes que capitalicen las oportunidades de encuentro entre la visión modernizadora y la tradicional. Sin embargo, este proceso estará condenado al fracaso si no se compromete al principal actor territorial. Ahora que la industria salmonera enfrenta un duro revés, es el momento preciso para replantear el territorio y su futuro, y en esta tarea, el sector público tiene un rol primordial en la generación de espacios para el diálogo entre dos posiciones actualmente en conflicto.



## 7. Bibliografía

Abramovay, R. y Favareto, A. 2008. Pode a teoría dos campos de Pierre Bourdieu ser aplicada em estudos de desenvolvimento territorial? Notas para discussão no Seminário do Projeto de Pesquisa "Territorios rurales em movimento," Salvador de Bahia, 24-27 septiembre 2008.

Amtmann, M., Fecci, E. y Gómez, S. 2004. Competencias laborales de la industria salmonera y mano de obra rural en la comuna de Dalcahue, Provincia de Chiloé. Estudio de caso. Tesis de Postgrado, Magíster en Desarrollo Rural, Universidad Austral de Chile.

Aqua. 2008. Estadísticas nacionales e internacionales.

En: [http://www.directorioaqua.com/contenido/dapel\\_estadisticas.php](http://www.directorioaqua.com/contenido/dapel_estadisticas.php)

Aqua. 2009. Región de Los Lagos lidera aumento de desocupados por crisis salmonicultura.

En: [http://www.aqua.cl/ver\\_noticias.php?doc=31234](http://www.aqua.cl/ver_noticias.php?doc=31234)

Banco Central de Chile. 2006. Balanza de Pagos de Chile.

En: <http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/sector-externo/ext01.htm>

Barret, G., Caniggia M., y Read L. 2002. There are More Vets than Doctors in Chiloé: Social and Community Impact of the Globalization of Aquaculture in Chile, World Development Vol. 30, No. 11, pp 1951-1965.

Barton, J. 1998. Salmon aquaculture and Chile's 'export-led' economy. Norwegian Journal of Geography 52:1, 37-47.

Bernasconi, A. y F. Rojas. 2004. Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003. Editorial Universitaria. Santiago, Chile.

Birner, R. y Wittmer, H. 2003. Using Social Capital to Create Political Capital: How Do Local Communities Gain Political Influence? A Theoretical Approach and Empirical Evidence from Thailand, en N. Dolsak y E. Ostrom (eds), The Commons and the New Millennium, Challenges and Adaptations, Cambridge, MA: MIT Press, pp 291-334.



Bourdieu, P. 1977. *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Bourdieu, P. 1986. The Forms of Capital en J.E. Richardson (ed.), *Handbook for Theory of Research for the Sociology of Education*, Santa Barbara, CA: Greenwood Press, pp 46-58.

Bourdieu, P. 2000. ¿Cómo se hace una clase social? Sobre la existencia teórica y práctica de los grupos, en P. Bourdieu (ed.), *Poder, derecho y clases sociales*, pp 101-130.

CEPAL. 2009. *Panorama Social de América Latina 2008*. Santiago, Chile.

Consejo de Monumentos Nacionales. 2000. *Postulación de la Iglesia de Chiloé para su inclusión en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO*. Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales, Segunda Serie, N°29.

de Janvry, A. and Sadoulet, E. 2000. Rural Poverty in Latin America: Determinants and Exit Paths. *Food Policy* 25(4): 389-409.

Díaz, E. 2003. *Transnacionalización de la industria salmonera. Aspectos socio-laborales de un proceso en curso*. Oxfam y Exagrama Consultoras, Santiago, Chile.

Durston, John. 2000. ¿Qué es capital social comunitario? División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago, Chile.

Durston, J., Duhart, D., Miranda, F. y Monzó, E. 2005. *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile*. Editorial LOM, Santiago, Chile

Espinosa, G. y P. Pisán. 2003. *Estrategia de Viabilidad Ambiental y Social del Programa de Desarrollo Sustentable del Turismo en las Comunidades de Chiloé y Palena*. SUBDERE. Gobierno de Chile.

Grenier, P. 1984. *Chiloé et les chilotes – Marginalité et dépendance en Patagonie Chilienne*. Editorial EDISUD, Paris, Francia

INE. 2009. *Censo 2002*.

En: <http://www.ine.cl>



Katz, J. 2006. Salmon Farming in Chile. En: Technology, Adaptation and Exports. How some developing countries got it right. Cap. 6. The World Bank, Washington, DC.

Iizuka, M. 2004. Organizational capability and export performance: the salmon industry in Chile, Paper to be presented at the DRUID Winter Conference, 22-24 enero 2004.

Mansilla, S. 2006. Chiloé y los dilemas de su identidad cultural ante el modelo neoliberal chileno: la visión de los artistas e intelectuales. Alpha: revista de artes, letras y filosofía, N°. 23, 2006 , págs. 9-36.

Ministerio de Economía. 2001. Reglamento Ambiental para la Acuicultura.  
En: <http://www.subpesca.cl/mostrarchivo.asp?id=7009>

Ministerio de Educación de Chile. 2008. Indicadores de la Educación en Chile 2006.  
En: [http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores\\_2006\\_Capitulos\\_1\\_a\\_III.pdf](http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_2006_Capitulos_1_a_III.pdf)

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. 2009. Prioridades Presupuestarias 2009.  
En: <http://www.dipres.cl/572/article-38748.html>

Ministerio de Planificación. 2009. Encuesta Casen.  
En: <http://www.mideplan.cl/casen/>

Ministerio de Salud. 2004. Esperanza de vida al nacer (en años) por periodo y sexo. Chile, 1950-2025. Departamento de estadísticas e información de salud.  
En: [http://deis.minsal.cl/deis/ev/esperanza\\_de\\_vida/index.asp](http://deis.minsal.cl/deis/ev/esperanza_de_vida/index.asp)

Ministerio Nacional de Vivienda y Urbanismo. 2009. Ley General de Urbanismo y Construcciones. En:  
[http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb\\_cod\\_nodo=20070214131601&hdd\\_nom\\_archivo](http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20070214131601&hdd_nom_archivo)

Modrego, F.; Ramírez, E.; Tartakowsky, A. 2008. "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.

Montero, C. 2004. Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile. Serie Desarrollo Productivo, CEPAL. Santiago de Chile.

North D. C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press. Cambridge.

ODEPA. 2005. Agricultura chilena 2014: Una perspectiva a mediano plazo. Ministerio de Agricultura, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias.

Panizza, U. 2003. The Public Sector Premium and the Gender Gap in Latin America: Evidence for the 1980s and 1990s. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Ramírez, E., Tartakowsky, A. y Modrego, F. 2009. La importancia de la desigualdad geográfica en Chile. Documento de trabajo N°30. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago, Chile.

Raczynski, D. y Serrano, C. 2002. La Función de Evaluación de Políticas Sociales en Chile. Asesoría para el Desarrollo.

En: [http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/estudio\\_mideplan\\_version\\_magister.pdf](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/estudio_mideplan_version_magister.pdf)

Repetto Vargas, A. 2003. Access Barriers for Poor and Indigenous People in Chilean Higher Education. LCSHD Paper Series 81. Washington, DC. The World Bank.

Salières, M., Le Grix., M, Vera, W. y Billaz, R. 2005. La Agricultura Familiar Chilota en Perspectiva, Revista LIDER, Vol. 13, año 10.

En: [http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?articulo=2051179&orden=69358](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?articulo=2051179&orden=69358)

Santibáñez, A. y Barra, M. (2008) Participación de los gobiernos regionales en la definición de políticas públicas en Chile: el caso del gobierno regional de los Lagos y la política nacional de acuicultura. Revista de Administración Pública vol.42 no.3 Río de Janeiro, Brasil.

SERNAPESCA. 2008. Anuario estadístico de Pesca 2007. Servicio Nacional de Pesca.



Subsecretaría de Pesca, Gobierno de Chile y SalmonChile. 2008. Documento Informativo: Anemia Infecciosa del Salmón en Chile (Virus ISA).

En: [http://www.sonepsyn.cl/sochinf/Virus\\_ISA.pdf](http://www.sonepsyn.cl/sochinf/Virus_ISA.pdf)

Torrejón, F., Cisternas, M. y Araneda, A. 2004. Efectos ambientales de la colonización española desde el río Maullín al archipiélago de Chiloé, sur de Chile. *Revista Chilena de Historia Natural*, 77: 661-667.

Venegas, C., Schweikart, C. y Paredes, A. 2007. Desarrollo Territorial Rural a partir de Servicios y Productos con Identidad Cultural. Chiloé: una reserva de Patrimonio Cultural. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Chile.

UNCTAD. 2006. A case study of the salmon industry in Chile. United Nations Conference on Trade and Development. Transfer of Technology for Successful Integration into the Global Economy. New York and Geneva.

