

Title: Caracterización de los actores de Chiloé Central

By:  
Ramírez, Eduardo  
Modrego, Félix  
Macé, Julie Claire  
Yáñez, Rodrigo

Report Type: Working paper

Date: 2009

Published by: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Location: Santiago, Chile

IDRC Project Number: 104513

IDRC Project Title: Rimisp Core Support for Rural Development Research (LAC)

Country/Region: Latin America

Full Name of Research Institution: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Address of Research Institution: Huelén 10, piso 6. Providencia. Santiago de Chile.

Name(s) of Researcher/Members of Research Team:

Ramírez, Eduardo

Modrego, Félix

Macé, Julie Claire

Yáñez, Rodrigo

Contact Information of Main Author:

Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
Huelén 10, piso 6. Providencia. Santiago de Chile.

[eramirez@rimisp.org](mailto:eramirez@rimisp.org)

(56) (2) 2364557

This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.

This work is used with the permission of Eduardo Ramírez

Copyright 2009, Eduardo Ramírez

**Abstract:** El presente estudio se enmarca en el programa Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp. Luego de realizar un mapeo de las dinámicas de cambio en bienestar en la década del noventa en Chile, se observa que Chiloé es un espacio altamente heterogéneo en términos de la evolución del ingreso, pobreza y desigualdad. Se postula que estas diferencias permiten identificar tres territorios: norte, centro y sur, caracterizados por concentrar una elevada proporción de la población de sus respectivos municipios, Ancud, Castro y Quellón (las tres sobre un 60%), a diferencia de lo que ocurre en el resto de Chiloé.

Resulta de interés por sobre el resto Chiloé Central; un circuito de centros poblados interdependientes articulados funcionalmente en torno a Castro, porque constituye el territorio donde se produjeron los cambios económicos y sociales más profundos desde la llegada y consolidación de la industria salmonera.

Mediante métodos de investigación cualitativa se pretende dar cuenta de la configuración social del territorio. Se pretende, a partir de esta clasificación, visualizar los dilemas que se desprenden del actual proceso de desarrollo en la isla, observando en la caracterización y relación de estos actores, determinar los elementos que estructuran sus discursos y los intereses que determinan la movilización de diversas formas de capital.

**Keywords:** Dinamicas, mapeo, Chiloé, Chile, comunas, territorio.

# Caracterización de los actores de Chiloé Central

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

Documento de Trabajo N° 55  
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. "Caracterización de los actores de Chiloé Central". Documento de Trabajo N° 55. 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. Delimitación y Caracterización del Territorio .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Diseño de la Investigación .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Resultados .....</b>	<b>8</b>
<b>4.1. Actores del Sector Tradicional .....</b>	<b>8</b>
4.1.1. Pequeños Productores Tradicionales .....	8
4.1.2. Grupos Indígenas .....	12
4.1.3. Empresarios y Prestadores de Servicios Turísticos.....	15
4.1.4. Artesanos y Artesanas.....	16
4.1.5. Actores de la Pesca Artesanal .....	17
4.1.6. Artistas e Intelectuales .....	19
4.1.7. Organizaciones Civiles y No Gubernamentales .....	20
<b>4.2. Actores del Sector Industrial .....</b>	<b>21</b>
4.2.1. La Industria Salmonera .....	21
4.2.2. La Industria Mtilícola .....	24
4.2.3. Los Prestadores de Servicios .....	27
4.2.4. Profesionales y Técnicos .....	27
4.2.5. Trabajadores Asalariados Acuícolas .....	29
<b>4.3. Actores Transversales.....</b>	<b>32</b>
4.3.1. Servicio Nacional de Pesca .....	32
4.3.2. Organizaciones del Sector Público a Nivel Local .....	33
4.3.3. Municipalidades .....	35
<b>5. Bibliografía .....</b>	<b>38</b>



## 1. Resumen Ejecutivo

El presente estudio se enmarca en el programa Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Luego de realizar un mapeo de las dinámicas de cambio en bienestar en la década del noventa en Chile, se observa que Chiloé es un espacio altamente heterogéneo en términos de la evolución del ingreso, pobreza y desigualdad. Se postula que estas diferencias permiten identificar tres territorios a partir de sus características históricas como las económico-demográficas: norte, centro y sur, caracterizados por concentrar una elevada proporción de la población de sus respectivos municipios, Ancud, Castro y Quellón (las tres sobre un 60%), a diferencia de lo que ocurre en el resto de las comunas de Chiloé.

Resulta de interés por sobre el resto el despliegue de Chiloé Central, conformado por las comunas de Castro, Chonchi, Dalcahue, Curaco de Vélez, Puqueldón y Quinchao; un circuito de centros poblados interdependientes articulados funcionalmente en torno a Castro, porque constituye el territorio donde se produjeron los cambios económicos y sociales más profundos y evidentes desde la llegada y consolidación de la industria salmonera.

Mediante métodos de investigación cualitativa se pretende dar cuenta de la configuración social del territorio, agrupando a los distintos actores en tres grandes categorías: sector industrial, sector tradicional y actores transversales. Se pretende, a partir de esta clasificación, visualizar los dilemas que se desprenden del actual proceso de desarrollo en la isla, observando en la caracterización y relación de estos actores distintas formas de evaluar estos procesos, determinar 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, cristalizando distintas estrategias de desarrollo.



## 2. Delimitación y Caracterización del Territorio

Un mapeo de las dinámicas de cambio de bienestar durante 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 zonas.

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. Al año 2002, estas eran las únicas urbes sobre los 10 mil habitantes (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 continuar 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 - las tres sobre un 60%- a diferencia de lo que ocurre en el resto de las comunas de Chiloé (que no tienen una ciudad de importancia) a la que 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 a la pequeña agricultura que predomina en el resto de la Isla (Salières 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 de 20 hectáreas, esta cifra asciende al 18% en Dalcahue, 20% en Chonchi y 47% en Castro. Estas distintas dinámicas económicas han tenido importantes



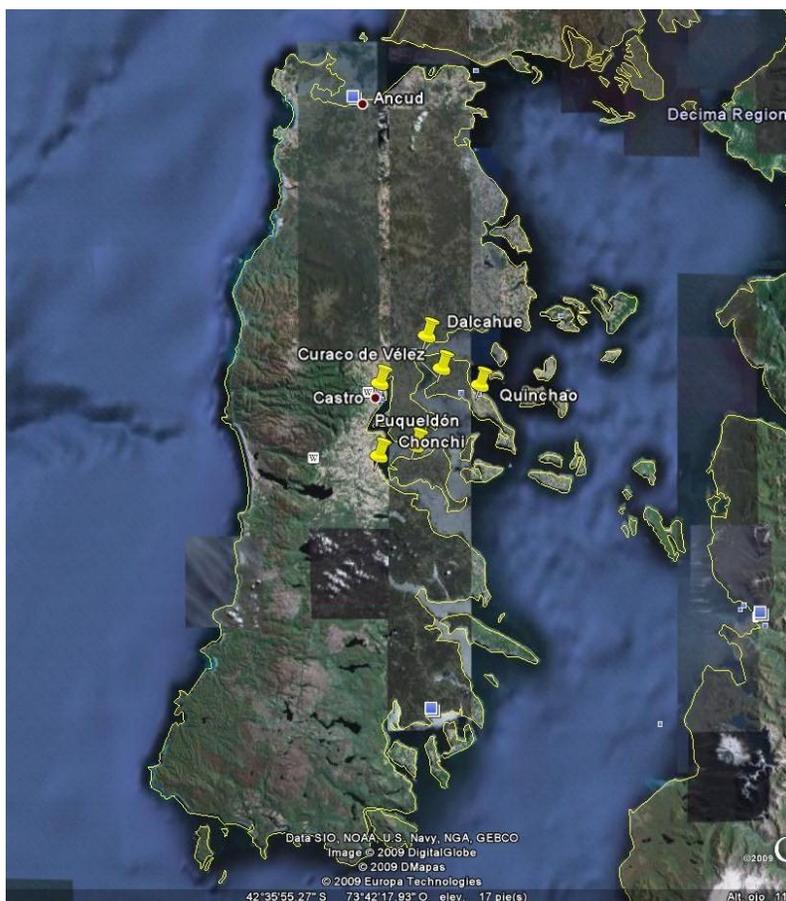
implicancias sobre los patrones migratorios. A diferencia de lo que ocurre con el resto de las comunas de la Isla Grande, las comunas del norte de la Provincia han mostrado un crecimiento poblacional muy bajo entre 1992 y 2002 (ambas en torno al 6%), marcadamente inferior al crecimiento nacional (13%) 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 en el año 2002, un 47% de la población de Quellón no había nacido en la comuna y que el 25% no vivía en Quellón cinco años antes. En las zonas del 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 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, la población rural es de 60% en Quellón y 79% en Queilén.

Chiloé Central, por su parte, constituye el territorio 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 años noventa ha sido importante, aún cuando a nivel comunal sólo Castro y Quinchao muestran incrementos significativos del ingreso (sobre el 30%) y reducciones significativas de la pobreza. Por otra parte, 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 tanto competir por mano de obra, financiamiento y servicios escasos, por tratarse de un sistema económico y social que se estructura fundamentalmente en torno al salmón.

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 de los gobiernos locales por potenciar el capital natural y patrimonial de Chiloé, como base para el desarrollo sustentable de la Provincia<sup>1</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).

---

<sup>1</sup> Entendemos el capital natural como el agregado de bienes y servicios medioambientales que provee un ecosistema.



### 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, durante 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. Se seleccionaron 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. El objetivo de los focus group era 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**

<b>Actores</b>	<b>Representantes</b>
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</li> </ul>



	servicios turísticos - Actores de la pesca artesanal - Pequeños productores tradicionales - Artesanos - Artistas e intelectuales - Organizaciones sociales y ONG's - Fundación Amigos de las Iglesias de Chiloé - Universidad de Chile
Actores transversales	- Municipalidades - SERNAPESCA - Organizaciones del sector público al nivel local - Obispado de Chiloé - SAG - CONAMA - Otros servicios públicos de acción local

## 4. Resultados

Sobre la base de las entrevistas y el análisis de información secundaria, se han establecido diferentes trayectorias de actores sociales en el territorio. Estas trayectorias se basan en las opiniones y visiones de cada uno de los entrevistados sobre el proceso vivido desde la llegada del salmón a la Isla de Chiloé.

### 4.1. Actores del Sector Tradicional

#### 4.1.1. Pequeños Productores Tradicionales

Uno de los sectores que más cambios ha experimentado en el período de estudio lo conforman los pequeños productores. Antes del desarrollo industrial este grupo de actores sociales se caracterizaba por tres atributos bien definidos:

- multiactividad para sostener el consumo familiar, lo que incluye agricultura



tradicional, migración temporal y actividades de pesca y recolección de borde costero;

- alto nivel de identidad cultural basado en la transmisión de prácticas de producción y de contacto con la naturaleza de generación en generación, unida a tradiciones religiosas ancestrales; y
- bajo acceso a recursos económicos y políticos.

Con la llegada de la industria salmonera, este actor social abandona dos prácticas muy arraigadas en la sociedad de Chiloé: la agricultura y la migración. Ambas actividades, primordiales en las estrategias de reproducción social de las familias chilotas, se sustituyen por el trabajo asalariado, al cual tienen acceso no sólo los jefes de hogar, sino que también sus esposas e hijos. En este contexto, la agricultura es considerada, en algunos casos, como un espacio de reserva por si hay dificultades en el mercado de trabajo, pero en otros, es sencillamente abandonada, ya que las tierras se ponen en venta para migrar definitivamente a los núcleos urbanos del territorio (Chonchi, Castro, Dalcahue). Algunos de los entrevistados caracterizan este paso de campesino a obrero y con ello la pérdida definitiva de las tradiciones culturales de Chiloé.

*Se incorpora por primera vez el proletariado industrial que rompe con la lógica de una población de autoconsumo y se rompe el vínculo con la Argentina y la Patagonia que eran todas las migraciones que iban y venían, y se rompe toda esa tradición muy importante.  
(Arquitecto local)*

*Ahora yo he visto claramente el cambio con las salmoneras. Si bien entró harta cantidad de gente a trabajar como obrero fundamentalmente, se despejó el campo, pasaron de ser campesinos a obreros, o sea, campesino-obrero. Esto no permitió llevar bien su campo, por lo cual muchos los perdieron.  
(Participante del focus group de mujeres)*

Dada la pérdida de mano de obra en el campo, las pocas unidades productivas que permanecen, deben hacer uso de nuevas estrategias para abordar las labores agrícolas. Por ejemplo, la minga desaparece y es sustituida por el jornal pagado, que asegura la realización de la cosecha en el momento adecuado. Como señaló uno de los participantes en los grupos focales, esta relación salarial llega al extremo de realizarse incluso entre



miembros del grupo familiar. Adicionalmente, se inicia un proceso de introducción lento pero persistente de servicios de maquinaria en la agricultura, y por último, una mayor preferencia por la ganadería asociada al abandono del trigo como cultivo principal.

Otro aspecto menos visible pero igualmente importante se da en relación al acceso libre al borde costero. En las diferentes entrevistas se recuerda que el borde costero era un espacio utilizado por los chilotes, incluidos los pequeños productores, para moverse de un lugar a otro, para mariscar en sus orillas y eventualmente para la realización de prácticas de recolección. El borde costero era concebido como un bien público de uso común, lo cual cambia radicalmente con la llegada de la industria del salmón. A partir de ese momento se establece una nueva dinámica de asignación, basada en la concesión de derechos de aprovechamiento del recurso marino, los cuales con la posterior Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892 (LGPA) del año 1991, pasan a tener el estatus de derechos transables. Esto da pie a un activo mercado de concesiones de uso acuícola que en definitiva resulta fuente de conflicto y de exclusión selectiva para con este actor que tradicionalmente ejerció un aprovechamiento discrecional del recurso. Al rememorar este cambio, uno de nuestros entrevistados señaló:

*Un lonko decía, es que el mar no puede ser repartido, el mar es de todos. Entonces como van a hablar de concesión, si mentalmente no existe. No era posible pedir el mar, aunque estaba la ley para hacerlo porque eso no existe, el mar es un bien común, es de todos. Hay que esperar que baje la marea y ahí todos vamos a comer, hay que esperar que suba la marea pa' pescar, pero esto de parcelar el mar no estaba en la cosmovisión chilota. Cada uno tenía su tierra, pero el mar era imposible.*  
(Abogado)

De forma complementaria, se constata una profunda sensación de desapego a la tierra. El abandono de los campos no sólo ha significado el deterioro de las estructuras productivas, sino que la pérdida de la cadena de transmisión oral de conocimiento. Esto implica que las capacidades necesarias para impulsar una actividad en la agricultura se han deteriorado fuertemente en aquellos que se vincularon al empleo asalariado en la industria del salmón. Sumado a esto, aparecen nuevas costumbres, propias del hombre urbano contemporáneo, que son ajenas a las formas de convivencia tradicionales del hogar campesino chilote.

Sin embargo, los aspectos positivos de este cambio son reconocidos de manera unánime: el acceso a un trabajo asalariado permanente incrementa fuertemente las capacidades económicas de las familias. En general, se reconoce que gracias a este nuevo ingreso la



vivienda mejora sustancialmente y que los hijos de las familias donde hay empleo no sólo terminan sus estudios secundarios, sino que además, una proporción importante de jóvenes inicia estudios universitarios o de especialización técnica. No obstante, en muchos de estos hogares que cuentan con posibilidades materiales para brindar educación a los hijos, los jóvenes prefieren abandonar prematuramente los estudios para insertarse cuanto antes en el mercado laboral.

Junto al grupo anteriormente descrito, se visualiza un conjunto de familias que se mantuvieron en el campo y que pueden ser los que capitalicen de mejor manera las oportunidades que ofrece el crecimiento sostenido del turismo identitario, por ejemplo, los participantes en la red de agroturismo de Chiloé. Nuestra experiencia con una de las participantes de esta red nos permitió constatar como con el apoyo de diversos actores sociales (Obispado de Ancud, INDAP, SERNATUR) esta actividad ha logrado generar una eficiente capacidad de organización, que ha permitido a sus miembros posicionar el negocio como una importante fuente de ingreso y de mejora en su bienestar.

En relación al cambio en la posición de los pequeños productores en términos de su disponibilidad de capital económico, político y de identidad cultural desde la llegada del salmón, se concluye que por un lado mejora su posición en cuanto a su dotación de capital económico, producto del salario y otras nuevas fuentes de ingreso. También se reconoce un mayor acceso a la educación y capacitación de los miembros del grupo familiar. Sin embargo, pierde a su vez el espacio vinculado al acceso y control sobre la tierra, debido a la venta de predios familiares o a la degradación de los activos productivos por el progresivo abandono del campo. Desde la perspectiva del acceso al capital cultural, este grupo social pierde fuertemente los elementos que caracterizan este atributo, debido a que la identidad cultural se encuentra asociada al medio rural y a las prácticas de la agricultura y las tradiciones que surgen de ella como son la minga, los bailes, las fiestas patronales, etc. Por último, del lado del acceso a los bienes naturales de uso público, se verifica una pérdida de acceso al borde costero y una degradación del paisaje, ahora intervenido fuertemente por la industria del salmón.

Finalmente, el capital político de este grupo ha disminuido desde la llegada de la industria salmonera. Dado que el porcentaje de la población que vive y trabaja en el campo ha disminuido dramáticamente, este grupo representa un menor porcentaje de los votos electorales, lo que significa menor atención de las autoridades y menor capacidad de incidencia política. A su vez, mucha gente que todavía reside en el campo, pero



trabaja en la industria salmonera, ha tenido que dejar sus actividades cívicas o políticas por falta de tiempo o interés, lo cual genera en los entrevistados, percepciones contradictorias sobre la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales de base, como las asociaciones productivas y Juntas de Vecinos. Algunos ven una participación ciudadana importante y creciente desde los años 80, asociada a una mejor percepción y valoración de las autoridades políticas, por el hecho de tener mejores condiciones de formación y estudio. Sin embargo, otros ven la participación de tales organizaciones en procesos políticos como una simple formalidad, donde no son escuchados, sino **informados o “consultados” de los planes y proyectos impulsados por el sector público**. Según esta visión, la voluntad de los campesinos por participar en procesos políticos disminuye cuando no se toman en cuenta sus opiniones, y para algunos, el resultado es el desinterés y la menor participación política.

#### 4.1.2. Grupos Indígenas

Los grupos indígenas se muestran más reacios a la industrialización. De acuerdo a varios entrevistados, los huilliches se habrían integrado menos a las nuevas dinámicas económicas y sociales, manteniéndose en mayor medida en el campo. Aunque una proporción de jóvenes abandonan sus comunidades para incorporarse como obreros en la industria, este proceso fue menos marcado que en el caso de las comunidades rurales chilotas no indígenas.

Un hecho importante con este actor social se relaciona con la actividad forestal. Esta actividad económica recobra mucha importancia a partir de la restitución de tierras a poblaciones huilliches en los años 90, por parte del Estado de Chile. A partir de ese momento, este grupo ha dado importantes muestras de organización para defender intereses asociados a la conservación de sus recursos de tierra y bosque. Ejemplo de ello, es la resistencia de grupos huilliches en contra de proyectos forestales emblemáticos de la zona como Golden Springs<sup>2</sup>.

Las estrategias económicas de este grupo se concentran en la explotación del bosque, la venta de fuerza de trabajo y la ganadería. Muy marginalmente ciertas familias de este grupo desarrollan agricultura y actividades de transformación como artesanías o

---

<sup>2</sup> Golden Springs es una empresa forestal de capitales asiáticos que se vio inmiscuida en un conflicto con la organización huilliche Consejo General de Caciques de Chiloé. La disputa se generó en octubre de 1993, a partir de una denuncia pública por parte de la entidad indígena donde se acusaba de usurpación de tierras ancestrales y tala ilegal de bosques a la empresa internacional. Ésta habría incurrido en ello al ensanchar el camino público Yerba Loza, para convertirlo en la principal vía de acceso a su predio forestal, siendo que las tierras donde se ubica el camino correspondían al Fundo Coihuin, habitado por la comunidad huilliche de Compu.



productos elaborados como queso y licores. También existen núcleos de trabajadores salmoneros dentro de la población indígena de Chiloé, pero que según el relato de un entrevistado huilliche, esto generaría un conflicto dentro de algunos grupos indígenas locales. Dentro de ellos, se articulan dos posiciones respecto de la industria del salmón. Por un lado, están los que prefieren que se quede, por las oportunidades de empleo que ella provee. Por el otro, están aquellos que quieren que se vaya, dado que los centros de cultivo ocupan el mar que por derecho ancestrales ellos podían ocupar.

*Hoy día hay mucha gente de comunidad indígena que también trabaja en los centros de cultivo y ahí se genera una especie de conflicto, porque hay algunos que quieren que la industria salmonera se quede porque hay mano de obra, hay trabajo. Pero hay otros que quieren que se vaya porque está ocupando los territorios o el mar que ancestralmente ellos pudieron ocupar o pudieron extraer, entonces ahí se va armando una telaraña, digamos.*  
(Huilliche chilote)

La persistencia en el campo, unida a la conservación de algunas prácticas productivas hace que este grupo mantenga fuertes elementos culturales identitarios, que se ven reforzados por una creciente valorización de la condición étnica tanto interna como externa al territorio.

Este actor social muestra dinámicas de mejoramiento en la disponibilidad de capital económico gracias a que su acceso a fuentes laborales aumenta, impactando positivamente en el ingreso disponible al interior de las familias. Sin embargo, algunos venden los campos para instalarse definitivamente en las áreas urbanas del territorio, en contraste con algunos que permanecen en el campo -ceranos al Parque Nacional Chiloé en Cucao- quienes logran incrementar su acceso a recursos naturales gracias a la devolución de parte de este parque a las comunidades indígenas.

En términos de capital identitario cultural, se reconoce un mejoramiento de la posición de este actor social, debido a la revalorización del patrimonio inmaterial chilote, **particularmente por parte de organismos públicos, ONG's y organismos internacionales** de cooperación, quienes tienen importante presencia en la zona y destinan cuantiosos fondos a proyectos de desarrollo ligados a la identidad. Los grandes beneficiados de estos cambios han sido aquellos huilliches que permanecen en el sector rural y conservan prácticas de producción tradicionales. Sin embargo, según algunos entrevistados, aunque



sean considerados portadores de su cultura, existe aún un rechazo étnico por parte de los jóvenes y de algunos sectores de la sociedad chilota, así como también una falta de transmisión de las costumbres y tradiciones a las nuevas generaciones. Así lo observa un funcionario de la municipalidad de Castro:

*Estas salmoneras se instalaron en el sector rural, con todo lo que significan estas tensiones de poder. La gente de ese lugar, generalmente de descendencia huilliche, con toda esta inyección de mundo, con los colores que le entrega la ciudad, la forma, el encanto, hacían que las niñas se teñían el pelo rubio porque pensaban que ese era el modelo de la mujer que le entregaba la televisión, las niñas estupendas de Estados Unidos, de Europa. Entonces, claro, era para estar a la moda, pero no se daban cuenta que detrás de eso había un quiebre tremendo de identidad, de su cultura.*

En términos de capital político este actor social mejora claramente su posición. La rearticulación de las organizaciones de carácter étnico originada desde zonas mapuches de la Región de la Araucanía a finales de los años 90, sirve como inspiración a los grupos huilliches de Chiloé en su lucha por la reivindicación de derechos ancestrales de tierra, incrementándose la capacidad de representación de sus demandas ante la autoridad. Además, existen nuevas oportunidades de participación y espacios donde insertar el tema indígena en la política pública. Frente a este incremento de programas del Estado, becas, proyectos, y nuevas asignaciones de tierras para grupos indígenas, un entrevistado, señala:

*Los indígenas aquí están viviendo su momento. El gobierno chileno, a través del Estado, creó la ley indígena que protege a todos los pueblos de Chile, les da su espacio. [...] los indígenas están bastante bien, hay gente que tiene mucha tierra. Ha mejorado su situación con el tiempo.*  
(Huilliche chilote)

Sin embargo, a juicio de algunos entrevistados, los movimientos de origen étnico aún son un actor incapaz de liderar procesos articulados de desarrollo, debido a que su discurso y accionar sigue estando estructurado en torno a una férrea defensa de sus derechos particulares, sin involucrarse en la resolución de problemas sociales más amplios que los que les afectan directamente como colectivo. Esto los desvincula y les resta legitimidad frente al resto de la sociedad chilota como se puede apreciar en estas palabras:

*Un problema del mundo indígena es que está concentrado en su tema nomás y no lo*



*amplía a la sociedad, porque aquí en Chiloé somos todos mestizos po'. Entonces deberían extender su trabajo, no centrarlo sólo en su comunidad. Por eso sus problemas pasan desapercibidos para el resto de la población, por eso sus problemas son de ellos y nadie se preocupa de ellos.  
(Historiador chilote)*

### **4.1.3. Empresarios y Prestadores de Servicios Turísticos**

A partir de los años 80, se inician pequeñas inversiones destinadas a capturar el turismo de verano, siendo agentes locales ubicados en las cercanías de las ciudades de Castro y Ancud quienes las lideran. A fines de los 90 aparecen inversiones y algunos operadores extra territoriales con mayor capacidad de gestión e innovación, quienes rápidamente se posicionan en el negocio.

Actualmente, los actores de este sector de la economía territorial son bastante diversos. Se encuentran desde empresarios y operadores turísticos de Chiloé y de fuera de la Isla, hasta pequeños artesanos y productores agropecuarios que ofrecen servicios de agroturismo. Consiguientemente, bajo esta diversidad de actores se evidencian diferentes ritmos de adaptación a una dinámica común de crecimiento sostenido de la demanda por servicios turísticos, la cual en la temporada 2008 ya superó los cien mil visitantes.<sup>3</sup>

Adicionalmente, se inicia un proceso más reciente de cambios en la oferta de servicios turísticos. Se transita desde una estructura de servicios turísticos incipiente, poco diferenciada y de baja calidad, hacia una más compleja, diferenciada y que busca valorar los atributos de la identidad cultural, y la belleza y riqueza natural y escénica de la Isla. Por ejemplo, se desarrollan senderos de avistamiento de aves, pingüinos y ballenas, se estructura una red de agroturismo con pequeños productores, y se consolida la red patrimonial sobre la base de las iglesias de Chiloé.

En general, los actores sociales que conforman la oferta de servicios turísticos, han incrementado la disponibilidad de capital financiero y económico. Por ejemplo, hay una consolidación de la red de agroturismo sobre la base de inversiones en infraestructura para el turismo. Con el apoyo del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), se han

---

<sup>3</sup> Municipalidad de Castro, [http://www.chiloeweb.com/Datos/Noticias/Noticias.asp? No\\_Id=20 081 1002](http://www.chiloeweb.com/Datos/Noticias/Noticias.asp? No_Id=20 081 1002)



generado además incipientes iniciativas de certificación de calidad para pequeños emprendimientos agroturísticos. También los empresarios y operadores turísticos crecen en número y en capital de trabajo.

La capacidad política para articular demandas concretas a la autoridad como por ejemplo, un esquema de ordenamiento territorial que permita una adecuada convivencia entre el sector industrial y el turístico es ausente o muy débil. Esto a pesar que el sector representa el 3,25% del empleo total de la Isla, según el censo de 2002. Aunque existen mesas de turismo y de agroturismo, desarrollar una estrategia para este sector no es una prioridad para la mayor parte de las municipalidades de Chiloé Central.

Los actores que participan en la actividad turística y que han experimentado un incremento del capital de identidad cultural son, por un lado, los pequeños agricultores que se han vinculado a la red de agroturismo rural y, en cierta medida, las comunidades huilliches que se encuentran implementando proyectos de servicios turísticos basados en el acceso a recursos naturales de interés escénico. Sin embargo, estos actores no han logrado consolidar suficiente capital político como para hacer valer sus intereses a nivel local, como por ejemplo el cuidado del capital natural que muchas veces se ha puesto en peligro por la industria salmonera o la expansión de la ciudad.

#### **4.1.4. Artesanos y Artesanas**

Los grupos de artesanos y artesanas vinculados a la transformación de productos agropecuarios o a la elaboración de artesanías de madera y lana han disminuido en número, sin embargo, los que quedan y mantienen las prácticas, también han incrementado su capital identitario cultural. Por ejemplo, hay una valoración de la artesanía y la cocina chilota, cuyos productos ya no sólo se comercializan en mercados locales, sino que pasan a formar parte de cadenas de distribución extra territorial.

Aún hoy en día existe una fuerte tradición de artesanos en diferentes áreas: los constructores de la madera y armadores de barcos, los artesanos de la lana, del cuero y de los de productos del bosque. Sin embargo, se ha perdido mucho del conocimiento que constituían aquellas tradiciones, lo que pone en peligro la continuidad de ciertas prácticas artesanales. Esto ha generado una especie de artesanía de especialidad, que es la que recoge estas tradiciones, por ejemplo las muñecas de lana, los reciclados de productos del bosque, etc.



En términos económicos, existen importantes transformaciones en los mercados de artesanías que hacen mejorar el acceso al capital económico de quienes perseveran en el negocio. La mayor demanda, producto del crecimiento del turismo (especialmente el turismo extranjero de mayor poder adquisitivo), brinda mayores y mejores oportunidades de negocio para los artesanos locales. Sin embargo, son otros actores quienes en mayor medida han capitalizado estas oportunidades. En las diferentes ferias establecidas de Castro y Dalcahue, donde mayoritariamente acuden los turistas, sólo los fines de semana es posible encontrar a los artesanos y artesanas vendiendo. Por lo general, el resto del tiempo lo que predomina, son los comercializadores, quienes muchas veces ni siquiera ofrecen artesanías de Chiloé.

Algunas iniciativas incipientes han intentado fomentar la organización para la gestión y la comercialización en este sector. Aún cuando todavía son escasas las organizaciones de artesanos en funcionamiento, destacan algunas asociaciones que tienen una importante presencia en el mercado y que han logrado adjudicarse pequeños proyectos de desarrollo, como por ejemplo en la municipalidad de Puqueldón. Como efecto de su mayor presencia comercial y su capacidad de atraer recursos financieros, el capital político de los grupos artesanales se ha ido incrementando con el tiempo.

#### **4.1.5. Actores de la Pesca Artesanal**

La pesca artesanal es una práctica arraigada en todo Chiloé. Según registros actualizados de SERNAPESCA en las comunas que conforman el territorio de Chiloé Central, existen en la actualidad cerca de 1,673 pescadores artesanales y 410 embarcaciones. Con el correr del tiempo, la pesca artesanal ha transitado desde sistemas para el autoabastecimiento familiar hacia un modelo eminentemente comercial. El conocimiento del mar se traspasa de generación en generación, lo que hace que los actores sociales en este espacio de la economía se mantengan en grupos definidos y con poca capacidad de expandirse e integrar a nuevos actores sociales.

La pesca artesanal en Chiloé destaca por su grado relativamente alto de asociatividad. Actualmente se constata un número significativo de pescadores artesanales articulados en torno a sindicatos de competencia local. En relación a su situación anterior a la llegada del salmón, hoy existe un mejor esquema organizativo, lo cual dota a los pescadores artesanales de una mayor capacidad de incidencia política, que la han sabido



utilizar para hacer frente a las presiones que le impone la industria acuícola.

Los pescadores artesanales tienen conflictos frecuentes por el uso del recurso marino, tanto con el sector industrial salmonero, como con la pesca industrial. Por ejemplo, antes de la llegada de los salmones a la zona, la pesca artesanal no tenía que competir por el uso de los mares interiores. Sin embargo, el arribo de la industria les hace perder una amplia zona de operación, ya que el derecho de uso adquirido a través de las concesiones acuícolas está protegido por ley. Los pescadores artesanales, quienes a inicios de los años 80 no tenían el mismo acceso a información ni a servicios legales que los inversionistas acuícolas, no se enteraron del cambio en la ley, hasta que los centros de cultivo ya estaban instalados en el espacio marino.

Los conflictos entre los pescadores artesanales con el sector industrial salmonero y de la pesca industrial se resuelven siempre de manera extra territorial, sobre la base de leyes y reglamentos que se discuten en los respectivos ministerios y en el parlamento, como menciona un entrevistado:

***"Pero cuando llegan los industriales llegan con abogados, recursos y capacidad política para influir en la subsecretaría de pesca y hacen al final lo que quieren"***  
***(Dirigente de la pesca artesanal)***

Por otro lado, los gobiernos locales tienen nula competencia en materia de gobernanza del espacio marítimo. De hecho, a nivel local los pescadores artesanales tienen poca relación con los alcaldes, lo cual queda reflejado en que el único espacio de diálogo real que poseen con los gobiernos locales tiene que ver con la discusión de inversiones vinculadas al mejoramiento de infraestructura portuaria. En el caso del puerto de Quellón, éste está administrado por un sindicato de pescadores artesanales y no depende financieramente de la municipalidad.

Algunos de los sindicatos de pescadores artesanales de Chiloé se encuentran bien organizados, y tienen un elevado poder de movilización, que ejercen frente a distintos niveles de autoridad política (municipal, regional, nacional). Los sindicatos exitosos suelen estar manejados por dirigentes profesionales, de dedicación exclusiva y que reciben remuneración proveniente de los aportes de los sindicatos. A su vez, son capaces de contar con servicios profesionales de abogados para defender sus causas ante las instancias legislativas y los tribunales de justicia.

Sin embargo, algunos entrevistados, al evaluar el accionar de los sindicatos señalaron



que el principal problema se relaciona con el pobre nivel de dirigencia y liderazgo social de sus representantes. Un entrevistado del sector resalta la elevada edad de los dirigentes y sus bajos niveles de educación formal, lo cual incidiría en sus capacidades de administración de los sindicatos. Por otra parte, se señala que la participación sindical se está reduciendo, particularmente en las nuevas generaciones de pescadores artesanales:

*Mira, hay un problema que si no se ataca hoy día, puede llevar al colapso de la pesca artesanal y que tiene relación directa con los liderazgos sociales, la dirigencia de la pesca artesanal. Si tú te fijas el promedio de edad de los dirigentes de la pesca artesanal son todos superiores a cincuenta años, donde la preparación académica es muy limitada. Yo no digo que eso sea malo, lo que pasa es que los tiempos modernos nos dicen que tiene que irse capacitando la gente y hoy día es mucha la gente de la pesca artesanal que le tiene miedo a la educación.*

*(Dirigente sindical)*

#### **4.1.6. Artistas e Intelectuales**

Este es un actor social más o menos disperso, cuya llegada a la Isla se da en su mayoría durante la década de los 80. Según algunos entrevistados, la generación que salió para estudiar y volvió a Chiloé en los años 70-80 se unía para privilegiar, proyectar, y dignificar la cultura de Chiloé, permitiendo un nuevo reconocimiento de la cultura chilota. Estos grupos incluyeron antropólogos, sociólogos, historiadores, artistas, escritores y poetas, que a partir de los 90 comienzan a perder relevancia. La instalación de la universidad ARCIS fue un punto de inflexión que no marca una tendencia, debido al cierre posterior de un grupo importante de carreras y a la desvinculación de los docentes de esta institución. Una fracción importante de los actores de este grupo se encuentra fuera de la isla de Chiloé, en general vinculados a círculos universitarios en Puerto Montt, Valdivia y Santiago. Sin embargo, también hay muchos residiendo en Chiloé, que aún cuando no tienen una fuerte incidencia política como grupo social, son de todas formas considerados por la sociedad local como líderes de pensamiento y opinión. Algunos de ellos han obtenido puestos en el servicio público, como por ejemplo, encargados de cultura en los gobiernos locales del territorio.

A pesar que no hay un discurso único, los intelectuales de las ciencias sociales articulan una crítica bastante fuerte a la expansión sin contrapeso de la industria salmonera. Los



argumentos son variados: desde los efectos en el medio ambiente, hasta los efectos en la sociedad chilota y su identidad que desaparece en presencia de una modernidad avasalladora. Sin embargo, también se recoge un discurso relativo a la inevitabilidad de la existencia de la industria en la zona, destacando, en este sentido, que se puede plantear un escenario donde puedan existir condiciones de desarrollo que no afecten a otras fuentes de actividad económica como la del turismo.

#### **4.1.7. Organizaciones Civiles y No Gubernamentales**

Las ONG en Chiloé muestran ciclos de crecimiento y contracción en el territorio. En la década de los 80 se despliegan un conjunto de organizaciones con diversos fines, pero que en general tienen que ver con el apoyo a procesos de desarrollo económico en el sector tradicional: agricultura, turismo, artesanía y pesca artesanal. Sumado a éstas, existen otras organizaciones vinculadas a los ámbitos de desarrollo social y defensa de los derechos humanos. La Iglesia Católica en este tiempo articula varias iniciativas de asesoría legal en materia laboral y apoyo a los sindicatos de trabajadores del salmón, al alero de la Fundación Amigos de las Iglesias de Chiloé, impulsada por el obispado de Ancud. Destaca también la creación de la radio local La Estrella del Mar en Ancud, la cual es percibida como un medio importante y de gran penetración en la zona.

A partir de la década de los 90, al igual que en el resto del país, las ONG tienden a desaparecer de Chiloé. Con un gobierno democrático y la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Planificación, las ONG tuvieron que cambiar su rol de protección y apoyo a grupos sociales en condiciones de precariedad, a un rol de proveedor de servicios. Con la vuelta de la democracia, los grupos vulnerables han logrado más instancias de comunicación e interacción con las autoridades políticas. Al mismo tiempo, muchas ONG han ido adaptando sus funciones originales para llegar a ser agentes que implementan políticas y programas del Estado (Lambrou, 1997). Sin embargo, hacia inicios del siglo XXI, se observa una rearticulación y nacimiento de nuevas ONG en Chiloé. Tres áreas son las que soportan este desarrollo en Chiloé: el medio ambiente y los impactos ambientales de los procesos de industrialización, el ámbito sindical y el desarrollo rural sobre la base de elementos de la identidad cultural.

Finalmente, la Iglesia Católica que tiene un fuerte protagonismo en la década de los 80 y 90, lo abandona luego del retorno a la democracia. Parte importante de lo que estaba haciendo con la recuperación patrimonial queda en manos de la Fundación Amigos de las



Iglesias de Chiloé, en que no sólo la Iglesia tiene representación sino que también el Gobierno a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

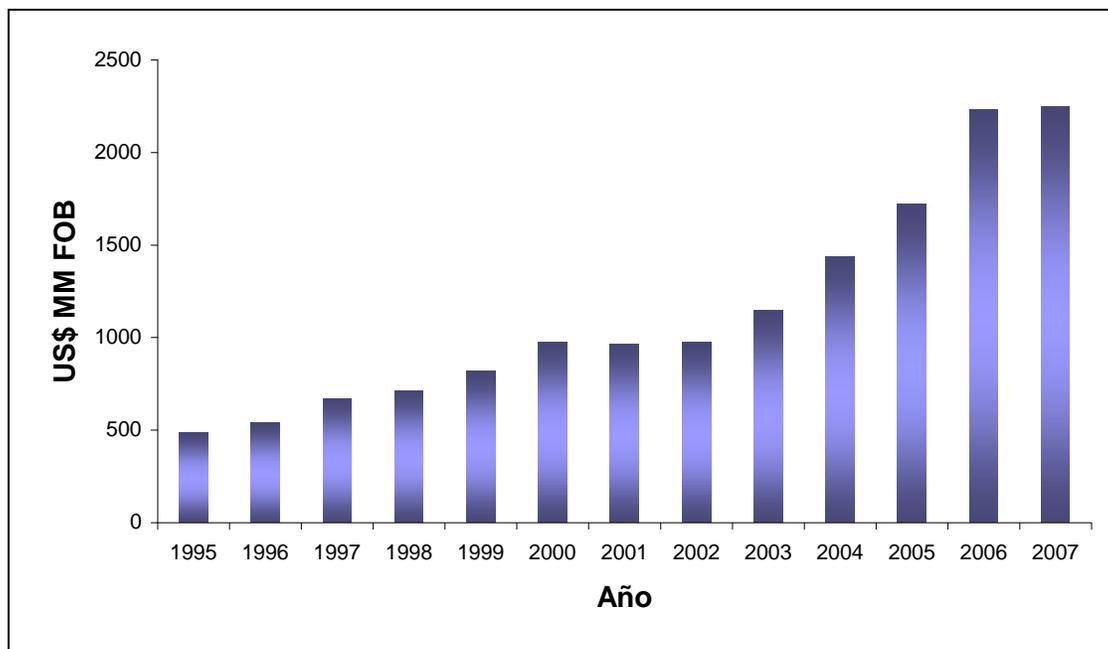
## 4.2. Actores del Sector Industrial

### 4.2.1. La Industria Salmonera

En las últimas décadas, la acuicultura ha pasado a ser uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional. La producción acuícola aumentó de unas 71.000 toneladas en 1990 a casi 600.000 toneladas en 2003 (Santiago Consultores, 2009). El principal motor de este sector en los últimos años ha sido la industria salmonera, rubro que ha experimentado una expansión acelerada y sostenida en las últimas décadas. En el periodo 1990-2004 la producción se incrementó en más de un 1.600% (ODEPA, 2005), permitiendo a la industria salmonera nacional alcanzar un liderazgo en la producción mundial de salmónidos (salmones y truchas). Ya en el año 2003 Chile alcanzaba el segundo lugar a nivel mundial después de Noruega, con una producción de 601,000 toneladas. Esta cifra corresponde al 37.9% de la producción mundial (Montero, 2004).

La industria salmonera chilena muestra una fuerte orientación al mercado exterior, como lo grafica el crecimiento del valor de las exportaciones de salmón y trucha en la Figura 2. Tomando como referencia el año 1989, este valor se multiplicó más de 38 veces (ODEPA; 2005) y ya en el año 2003, Chile se convirtió en el primer exportador de salmón cultivado en el mundo, con una participación del 35% del mercado mundial (Montero, 2004). Las exportaciones de la salmonicultura el 2006, representaron un 10,8% de las exportaciones no mineras y un 23,8% de las exportaciones de alimentos del país (SalmonChile, 2007). Según cifras del año 2006, los principales destinos de las exportaciones son Japón (38.8% del volumen exportado y 31.9% del valor) y los Estados Unidos (28.3% del volumen y 35.9% del valor) (Aqua, 2008).



**Figura 2. Evolución de las exportaciones de salmónidos en Chile**

Fuente: SOFOFA (2008) [http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Estudios/2008/EconomiaChile2008.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Estudios/2008/EconomiaChile2008.pdf)

La cadena del salmón tiene una estructura de cluster, es decir, se caracteriza por una aglomeración localizada en el espacio, de industrias que se vinculan estratégicamente para prestar servicios a la producción salmonera. La producción de salmónes se encuentra en un 87% en la X Región de los Lagos (SERNAPESCA, 2008), la cual concentra el 81% de los centros de cultivo (Barret et al., 2002) y el 34% de las empresas procesadoras existentes en el país (Montero, 2004). Estos datos ilustran la importancia de la industria del salmón en términos de provisión de empleos para la población local. De acuerdo a Barret et al. (2002), en la Provincia de Chiloé, estas plantas procesadoras emplearían un promedio de 250 a 300 trabajadores cada una.

Las proyecciones de crecimiento de la industria a mediados de la presente década estimaban una producción de alrededor de 1.3 millones de toneladas al año 2014, con tasas de crecimiento anuales superiores al 8% (ODEPA, 2005). Sin embargo, la crisis



sanitaria actual por la proliferación del virus ISA<sup>4</sup> en el país, pone en duda dichas proyecciones. De hecho, informaciones recientes indican que las empresas han debido eliminar cerca del 90% de los salmones en los centros de cultivo en el Archipiélago de Chiloé (SERNAPESCA, 2008).

La industria salmonera es la principal generadora de empleos directos en el sector silvoagropecuario-pesquero. Cifras de SalmonChile (2007) indican una demanda de unos 28.368 empleos directos, y 7.631 indirectos. La salmonicultura aportaría un 0,7% del empleo total del país (considerando empleo directo e indirecto), y un 11% en la X región. En Chiloé, la salmonicultura además de proporcionar numerosos empleos directos, ha generado una serie de encadenamientos económicos, tanto en la prestación de servicios para la industria, como en términos de servicios generales para una población con mayores ingresos. De esta forma, la actividad salmonera constituye actualmente el principal sustento de los hogares del territorio.

Bajo este argumento, la industria ha sido capaz de influir sobre la autoridad nacional en los procesos de planificación y asignación de recursos públicos a nivel local. En este sentido, destaca su capacidad de acceso a las altas esferas de decisión, ya sea a nivel de ministerios, poder legislativo y altas esferas del poder judicial. Consultados los entrevistados, existen opiniones contradictorias sobre las relaciones entre el gobierno chileno y las empresas salmoneras. Algunos consideran a las empresas salmoneras como entes apolíticos, a los que sólo les preocupa el crecimiento del negocio. Otros en cambio, **ven a la industria como una "malla de intereses económicos", con la que el gobierno ha tenido un trato preferencial por el hecho de generar grandes ingresos y muchas fuentes de empleo.** No obstante, se reconoce de manera unánime que la industria salmonera tiene un considerable poder político, un poder que se manifiesta en la definición de proyectos y de leyes que facilitarían la expansión de las empresas a la zona austral del país. Se plantea que aunque ciertas autoridades locales tienen la intención de intervenir en tales decisiones, los intereses económicos pesan demasiado como para modificarlas desde el nivel local. Sólo la llegada del virus ISA ha permitido un reconocimiento por parte del gobierno y de la industria, de los graves daños sobre los ecosistemas que hoy en día ponen en riesgo el desarrollo de la actividad.

---

<sup>4</sup> El virus ISA provoca la denominada Anemia Infecciosa del Salmón, enfermedad de rápido contagio que afecta a la especie Salmón Atlántico, causando anemia severa y hemorragias en varios órganos de los peces afectados, provocando incluso la mortalidad de algunos ejemplares.



### 4.2.2. La Industria Mitilícola

Además de la actividad salmonera, la mitilicultura constituye otra de las industrias importantes en el Archipiélago. A inicios del Siglo XX, en Chiloé se encontraban algunas de las mayores reservas naturales del país, cuya explotación a gran escala se remonta a la década de los años 30. El agotamiento por la sobreexplotación del recurso motivó planes estatales para el establecimiento de diversos centros de recuperación y cultivo de mitílidos en la Isla. El primero de ellos se estableció en la zona de Putemún (Chiloé) y data de 1943. Posteriormente, éste fue acompañado por otras iniciativas para el desarrollo de nuevos centros de cultivo en diversas zonas del Archipiélago y de la X Región. En los años 70, los centros acuícolas fueron traspasados en comodato a instituciones privadas para el subsiguiente avance de la investigación. Con el tiempo, el desarrollo de las tecnologías de producción posibilitó el cultivo comercial de chorito (*Mytilus edulis chilensis*) y choro (*Choromytilus chorus*) en Chile, el cual ya en el año 1995 representaba más de la mitad del desembarque total de estas especies (Fishing Partners, 2005).

En las últimas décadas, el sector privado ha liderado un rápido crecimiento de la industria de los mitílidos, a partir de una actividad eminentemente tradicional en sus inicios. Con el arribo a Chiloé de capitales españoles, que instalan en 1999 las principales plantas procesadoras, la industria sufrió un proceso de concentración similar, aunque en menor escala, al experimentado por la industria salmonera. En este proceso algunos pequeños productores lograron crecer y adaptarse a las nuevas condiciones impuestas por un poder comprador de características oligopsónicas, mientras que muchos debieron retirarse del negocio. Representantes de la industria estiman que en la actualidad ya no existen pequeños productores tradicionales en la Isla. La industria ya se encontraría estructurada y el desafío fundamental que el sector vislumbra hoy en día es el aumento de la competitividad.

Las concesiones mitilícolas del año 2005 en la Provincia de Chiloé contabilizaban un total de 509 (ver Figura 3), abarcando una superficie de aproximadamente cinco mil hectáreas (CONAMA, 2007). La Provincia de Chiloé posee alrededor del 73% de las concesiones mitilícolas del país, y aporta cerca del 85% de la producción nacional, siendo las comunas de Castro y Quellón la primera y la tercera en términos de producción de mitílidos a nivel nacional. De las 441 plantas procesadoras en el país, 149 se ubican en la X Región, dando empleo a más de 3,500 personas (Fishing Partners, 2005). El 55% de



estas plantas se ubica en la Provincia de Chiloé.

El crecimiento de esta actividad ha permitido a Chile posicionarse como el tercer productor mundial de choritos después de China y España (Donoso, 2006). La X Región aporta el 99.9% de la producción nacional, lo que al año 2003 correspondía a cerca de 60 mil toneladas. Esta actividad se realiza principalmente en la Provincia de Chiloé y en la comuna de Calbuco. La importancia de la mitilicultura en la Región de Los Lagos queda de manifiesto si se toma en cuenta que casi la mitad de las concesiones acuícolas en esta zona son para el cultivo de moluscos, las cuales abarcan casi ocho mil hectáreas (Tabla 2). Según datos de Fishing Partners (2005), los sitios concesionados en la X Región ya estarían en su totalidad ocupados o solicitados.

Los principales actores de la industria mitícola en la actualidad son capitales españoles (Mascato, BagaMar, Leiro, Iberlam, Paquitos, Toralla), inicialmente centrados en las actividades de procesamiento, pero que en la actualidad poseen numerosas concesiones marinas, en donde realizan actividades de producción. No obstante, y a diferencia de la actividad salmonera, la producción de mitílicos aún es una actividad eminentemente de pequeña escala (TRADECHILE, s/f<sup>5</sup>). En efecto, la industria de los mitílicos en Chile aún se caracteriza por estar estructurada sobre la base de numerosos cultivadores, los cuales tienen producciones del orden de las 300 toneladas y concentran el 63% de los centros de cultivo (Fishing Partners, 2005).

Las empresas mitícolas se encuentran agremiadas en la Asociación de Miticultores de Chile. Esta asociación nace el año 1991, como una iniciativa asociativa por parte de un grupo de pequeños productores mitícolas para la transferencia tecnológica y para la mejora en la comercialización. El propósito fundamental de la asociación era promover la industrialización de una actividad eminentemente tradicional. La asociación se financia por contribuciones de las propias empresas, bajo un esquema de aportes proporcional al tamaño de cada una. Además de las labores de gestión y comercialización, la asociación cumple un importante rol como movilizador de recursos (técnicos, financieros, legales, etc.), para velar por los intereses de sus asociados. Se le señala además, como el principal interlocutor de los agremiados ante la autoridad, ante otras industrias con las cuales la mitilicultura puede tener conflictos, y ante otros grupos de interés ligados a la utilización del recurso marino.

---

<sup>5</sup> [www.tradechile.cl/Estudios/PtoAldea.pdf](http://www.tradechile.cl/Estudios/PtoAldea.pdf)

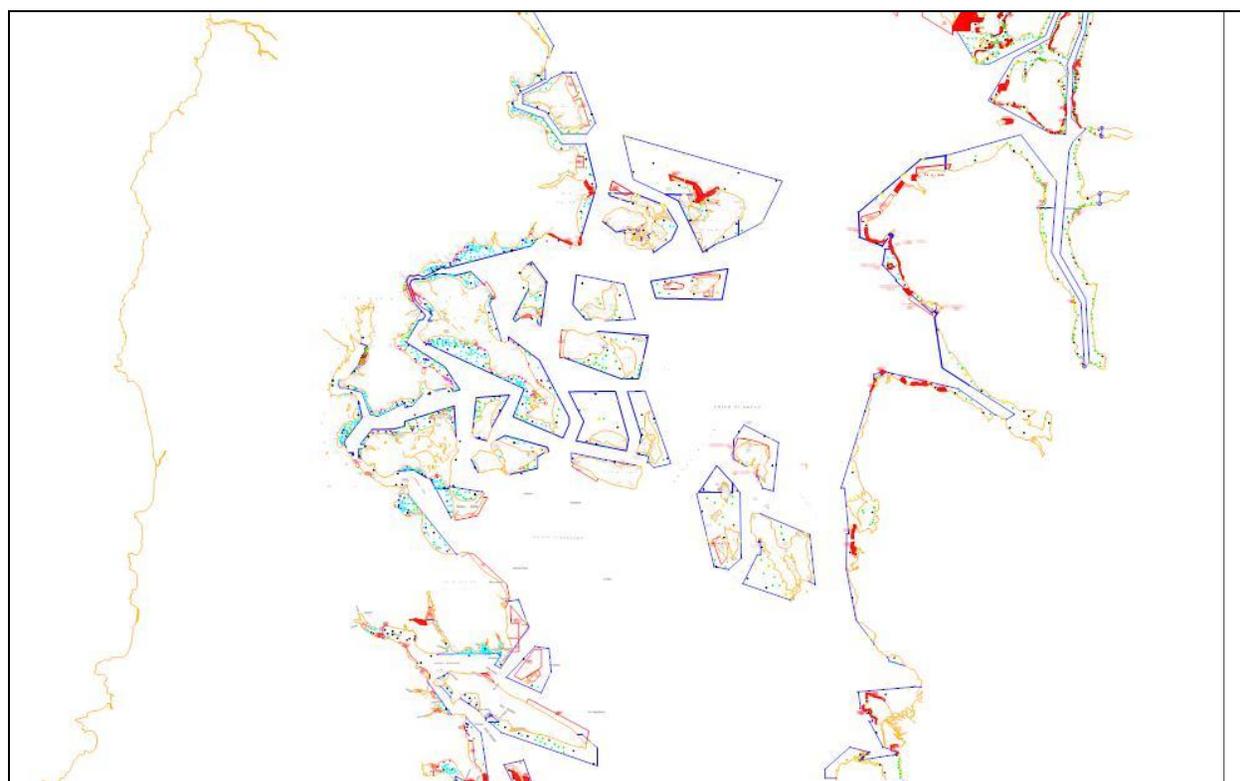


**Tabla 2. Situación de concesiones de acuicultura otorgadas en la X Región de Los Lagos.**

TIPO DE CULTIVO	Nº DE CONCESIONES	%	SUPERFICIE (Hás.)	%
MOLUSCOS	890	43,0	7.963,39	47,8
ALGAS	620	30,0	1.702,65	10,2
SALMONES	474	22,9	6.171,71	37,1
ABALONES	84	4,1	809,12	4,9
TOTAL	2068	100,0	16.646,87	100,0

Fuente: Subpesca (2008)

**Figura 3. Ubicación de las concesiones en el territorio**



Nota: Los puntos negros representan concesiones y los amarillos solicitudes de salmón. Los puntos color turquesa concesiones y los verdes solicitudes de moluscos.

Fuente: SERNAPESCA (página web)



### 4.2.3. Los Prestadores de Servicios

Siguiendo la evolución propia de una industria que apunta a una mayor eficiencia económica y a mejoras en la competitividad, las empresas acuícolas han tendido a la subcontratación (outsourcing) de muchos de sus procesos productivos. Esto ha dado origen a una importante industria de prestadores de servicios en el territorio.

En Chiloé Central, esta industria se caracteriza por ser bastante heterogénea en cuanto a las características de las unidades productivas, no constatándose la existencia de organizaciones territoriales que agrupen a los prestadores de servicios locales. Mientras en rubros como la alimentación es posible encontrar una predominancia de empresas medianas a grandes como Salmofood, otros, tales como la producción de insumos para los centros de cultivo (como redes, muertos, etc.) y la prestación de servicios varios (transporte, buzos, asistencia técnica, etc.), han permitido el desarrollo de emprendimientos sustentables de pequeña escala, muchas veces de propiedad de innovadores locales. Según información recabada en las entrevistas, muchas de estas empresas han constituido emprendimientos liderados por ex trabajadores de la industria salmonera, capaces de identificar necesidades y proveer soluciones prácticas y de bajo costo para la actividad acuícola.

### 4.2.4. Profesionales y Técnicos

El crecimiento económico promovido por el desarrollo industrial de la Isla ha posibilitado la llegada de un importante segmento de profesionales y técnicos de diversas áreas de formación y desde distintas zonas del país. En su mayoría, éstos llegan a la Isla siendo profesionales jóvenes de poca experiencia, motivados por las posibilidades de desarrollo personal y profesional que ofrece una sociedad en rápida transformación y donde hay mucho por hacer. Sumado a ello, se constata en muchos casos un marcado deseo de experimentar nuevas formas de vida, más sencillas y en un entorno más confortable y natural, alejados de la convulsión de las grandes urbes del país. La primera ola de importancia de este tipo de migración se asocia al desarrollo salmonero y la llegada de la democracia a fines de los años 80 e inicios de los 90.

La característica saliente de este grupo de inmigrantes es su mayor nivel de educación respecto de la generalidad de los habitantes de Chiloé. Mientras muchos de ellos son



profesionales con estudios universitarios que han asumido cargos medios y altos en las industrias acuícolas y de servicios (bancos, hotelería, etc.), otros han sido capaces de desarrollar sus propios emprendimientos en distintos rubros de la economía insular (acuicultura, turismo, agricultura, forestal, servicios). Otro grupo arriba para trabajar en distintos organismos públicos de descentralización y desarrollo, en proyectos financiados por organismos de cooperación y en ONGs. El mayor capital humano que detentan estos profesionales, les confiere un fuerte capital simbólico expresado bajo la forma de status social. Esto permite posicionarlos como un actor relevante en el conflicto estructurante de las dinámicas territoriales de Chiloé Central, al ser actores influyentes, con capacidad de llegada a los tomadores de decisión y capaces de liderar corrientes de opinión y pensamiento.

A pesar de ser considerados, en general, como un aporte a una sociedad escasa en capacidad de innovación y conocimiento especializado, los chilotes, con una cultura e idiosincrasia local fuertemente arraigadas, suelen marcar distancia respecto de los no nacidos en la Isla. Muchos de los entrevistados de este segmento señalaron que a pesar de llevar más de dos décadas residiendo en la zona, aún no han podido adquirir la condición de chilotes a ojos de la comunidad. Aún conviviendo de manera armónica, la distancia que se establece entre ellos y la sociedad local se manifiesta en múltiples espacios de la vida cotidiana. Durante el periodo de observación nos fue fácil constatar algunas manifestaciones explícitas de esta separación en ámbitos como la diferenciación de los lugares de esparcimiento (restaurantes, bares, etc.), o la marcada aglutinación de los hijos de profesionales afuerinos en un reducido número de escuelas privadas.

*La inserción igual ha sido medio complicada, porque hay toda una generación de recambio que no es de acá. Está lleno de profesionales jóvenes que no es de acá, entonces no hay una comunicación directa entre la comunidad chilota y la gente que viene de afuera. Tampoco hay una retroalimentación, porque no es su gente la que vuelve, sino de otras partes y de repente me ha pasado que tú estay en cosas sociales y del grupo no hay ningún chilote  
(Funcionario público, Castro).*

Aún siendo claros actores de la industrialización, su posición respecto al desarrollo de la Isla es variable, y en general depende de su formación y de las actividades que realizan en el territorio. Es así como aquellos vinculados a la industria acuícola y a actividades de servicios dependientes del dinamismo general de la economía local, expresan un claro **apoyo a la corriente de desarrollo "modernizadora" de Chiloé. En cambio, aquellos** ligados al turismo, al desarrollo identitario (arquitectos, artistas, intelectuales, científicos



sociales), ecologistas, biólogos y operadores de instituciones de desarrollo, suelen inclinarse por estrategias basadas en la valorización de los activos naturales, culturales y patrimoniales del Archipiélago.

#### **4.2.5. Trabajadores Asalariados Acuícolas**

En la provincia de Chiloé la industria acuícola-pesquera contaría con una población económicamente activa de 51.245 personas, correspondiente a un 33% del total de la población (INE Censo, 2002; Vidal, 2005). De este total, alrededor de un 23% se desempeñaría en el sector de Pesca y Acuicultura, es decir casi 12 mil personas. Por otra parte, alrededor del 14% (más de 7 mil personas) se emplean en el sector manufacturero, gran parte de ellos en plantas de procesamiento ligadas a la industria acuícola. Datos de Díaz (2003) muestran que en las plantas de procesamiento de las grandes industrias salmoneras, cerca del 50% de los trabajadores son mujeres, mientras esta cifra se reduce a menos de un 25% en los centros de cultivo y las plantas de alimento.

En las fases iniciales del desarrollo de la industria salmonera en Chiloé, la demanda de mano de obra fue abastecida principalmente por población local cercana a los centros de cultivo o las plantas de procesamiento. Muchos de los primeros trabajadores asalariados agrícolas eran campesinos que abandonaron su actividad pluriactiva tradicional para convertirse en trabajadores asalariados permanentes por primera vez en sus vidas. Estos trabajadores se caracterizaban por sus bajos niveles de escolaridad y calificación (Martínez, 2003, citado por Amtmann, 2004). En los últimos años, se constata que el abandono de las actividades agrícolas se da principalmente por parte de los jóvenes rurales, quienes atraídos por la promesa de un ingreso bajo pero estable, suelen abandonar los estudios prematuramente para trabajar en los centros de cultivos y en las plantas de procesamiento. Muchos de estos jóvenes, principalmente de zonas más alejadas de la actividad acuícola, abandonan además la residencia rural para establecerse definitivamente en los centros urbanos del territorio.

Sumado a este importante efecto de migración intra-territorial campo-ciudad, un importante segmento de inmigrantes llegan desde todas partes del país atraídos por las oportunidades laborales ofrecidas por la industria del salmón. Junto con los profesionales y técnicos foráneos, estos migrantes han reconfigurado fuertemente el tejido social del



territorio, segregando a la población en segmentos cuya convivencia no ha sido del todo simple. A diferencia de los profesionales con mejor educación y mayor calificación, los obreros llegados del exterior son vistos con mayor recelo por la sociedad local, siendo en muchas ocasiones percibidos como la principal causa de problemas sociales relativamente nuevos en Chiloé como la delincuencia, el alcoholismo y la prostitución.

A pesar de ser uno de los grandes beneficiados del desarrollo industrial del territorio, existen diversos antecedentes que motivan a pensar en los trabajadores del sector acuícola como un actor vulnerable en estos procesos. De hecho, desde los inicios de la actividad salmonera en la zona existen profundos cuestionamientos a las prácticas laborales que predominan en el sector. El hecho más evidente, son los bajos salarios percibidos, muchas veces cercanos al mínimo legal (Phyne y Mancilla, 2003; Barret et al., 2002). Se señala que sólo un 12% del valor bruto de la producción se destina al pago de salarios de los empleados de la industria (Fundación Terram, 2002), y que la participación en el salario de los obreros no calificados sobre el valor agregado de la industria ha decrecido ya que las remuneraciones se han mantenido bajas a pesar del acelerado crecimiento de las ganancias (Fundación Terram, 2000). Sumado a esto, existen antecedentes de sistemas de incentivos salariales perversos, en donde el componente fijo de la remuneración es muy bajo (muchas veces inferior al mínimo legal), obligando a los obreros a trabajar por extensas jornadas y a sacrificar días de descanso para optar a modestos bonos de producción.

Díaz (2003) señala que a pesar que las grandes empresas multinacionales presentes en Chile en general adhieren a los principios de la responsabilidad social empresarial, existe una enorme brecha entre el discurso oficial de sus casas matrices y el accionar de sus filiales en el país. Numerosos antecedentes señalan como problemas recurrentes de los trabajadores acuícolas la precariedad de las condiciones de higiene, salud, y comodidad en que se realiza el trabajo, o las deficientes condiciones de seguridad que existen en las plantas de procesamiento y centros de cultivo. Un entrevistado señaló casos de centros de cultivo que operan aún en situaciones en que las condiciones climáticas obligan a la autoridad marítima a decretar el cierre de los puertos. Además, historias recabadas durante nuestra estadía en la Isla hablan de malos tratos a los trabajadores por parte de los jefes de plantas y centros de cultivo en los inicios de la industria salmonera en el Archipiélago. En la actualidad sin embargo, esto no constituiría una práctica generalizada en la industria.

Las percepciones recabadas en nuestras entrevistas en general confirman muchos de los problemas de los trabajadores mencionados en la literatura, pero también indican que



existen marcados matices entre las diferentes empresas del sector. La variabilidad de las condiciones de trabajo en la industria acuícola en Chiloé parece responder más bien a los estilos de autoridad que imponen los jefes de centros y plantas a los empleados, los cuales sin embargo, tienen poca supervisión tanto por parte de los funcionarios de más alto rango en las empresas, como por parte de los organismos fiscalizadores del trabajo. La respuesta de un gerente salmonero de la zona a estas críticas es elocuente:

*Mira, la mayoría son mentiras, lo que yo he visto no es una práctica institucionalizada, sino que todo lo contrario, desde los muelles para abajo siempre se hacen contratos, jamás se ha institucionalizado eso. Eso no implica que no ha pasado alguna vez, con algún supervisor tal vez, pero no es una práctica. Esas cosas a veces ocurren por un trato con la gente y si no tienes un buen feedback puede ocurrir, pero como práctica no.*  
(Gerente planta salmonera)

En este marco, cobra importancia el rol de los sindicatos como el principal mecanismo para velar por las mejoras en el bienestar de los trabajadores acuícolas. Algunos autores (Barret et al., 2002) señalan situaciones de empresas que ponen obstáculos a la sindicalización de sus trabajadores, reteniendo beneficios y bonificaciones de producción o despidiendo a trabajadores que se están organizando. Además, muchas empresas salmoneras se aprovechan de la Ley de Subcontratación (Ley N. 20.123, 2006) para dividir el trabajo de la industria entre diversas empresas especializadas.

De todas formas, aún existiendo sindicatos en buena parte de las empresas que operan en la zona, éstos no constituyen una fuerza real de negociación frente a los empleadores. Actores externos como la Iglesia Católica y algunas ONGs han apoyado la causa de los trabajadores acuícolas, logrando visibilizar su situación ante la sociedad nacional, posibilitando así algunas mejoras en sus condiciones laborales. A pesar de las mejoras en el marco normativo para la sindicalización, la percepción recabada en terreno es que aún falta mucho por hacer en materia de negociación colectiva.



## 4.3. Actores Transversales

### 4.3.1. Servicio Nacional de Pesca

El Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) es un servicio estatal dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. SERNAPESCA se crea junto a la Subsecretaría de Pesca a través del Decreto Ley N° 2442 de 1978, a partir de lo que era la División de Protección Pesquera del Servicio Agrícola Ganadero del Ministerio de Agricultura.

SERNAPESCA es el principal organismo fiscalizador de la actividad pesquera y acuícola en el país. **Según su ley orgánica constitucional, SERNAPESCA tiene por objetivo “ejecutar la política pesquera nacional y fiscalizar su cumplimiento y, en especial, velar por la debida aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre pesca, caza marítima y demás formas de explotación de recursos hidrobiológicos” (D.L.2442, artículo 13). Dentro de sus funciones, la Ley 2442 establece la responsabilidad del crecimiento de los recursos hidrobiológicos mediante la repoblación, introducción de especies foráneas y el apoyo a la actividad de cultivo. Además, le otorga el rol de gestión y registro de permisos de pesca, instalación y ampliación de industrias pesqueras y establecimientos y modificación de centros de cultivo, así como la facultad para administrar sus propios centros. Por otra parte, el Servicio tiene el rol de otorgar asistencia crediticia para la pesca artesanal y de controlar la calidad de los productos pesqueros de importación y exportación (DL 2442, artículo 16).**

Con la promulgación de la Ley N° 18.892 General de Pesca y Acuicultura del año 1991, SERNAPESCA se reestructura para dar cumplimiento a las nuevas atribuciones otorgadas por esta Ley. Entre ellas está la de prestar asesoría técnica a la Subsecretaría de Pesca para dictar las resoluciones sobre autorizaciones de acuicultura, la acreditación de procedencia para el transporte y la comercialización de peces producidos en centros de cultivo o productos derivados, la gestión de convenios de uso de áreas de manejo con los pescadores artesanales, la revisión de informes por pérdida de ejemplares en los centros de cultivo, la recepción de notificaciones de brotes infecciosos en los centros y el establecimiento de medidas de control, la administración del Registro Nacional de Acuicultura (nómina de titulares de concesiones) y los documentos técnicos que acompañan las solicitudes de inscripción, entre otros.

Además, SERNAPESCA también cumple atribuciones en materia ambiental, al ser el



organismo encargado de establecer las bases científico-técnicas que definen las condiciones hidrobiológicas en que se deban desarrollar los cultivos marinos en equilibrio con el ecosistema (Santiago Consultores, 2009). En el año 2001 se dicta el reglamento ambiental de la acuicultura (Decreto Supremo 320 del Ministerio de Economía), que también fija una serie de atribuciones para SERNAPESCA en términos de fiscalización ambiental.

En definitiva, al participar tanto en la dinámica de asignación del recurso hídrico, como en los procesos de fiscalización técnica y ambiental, SERNAPESCA surge como un actor central en el desarrollo y consolidación de la industria acuícola, en los resultados distributivos de este desarrollo y en las consecuencias ambientales de la actividad en el territorio. Por cierto, SERNAPESCA constituyó un importante actor de recurrente mención espontánea durante el proceso de entrevistas y grupos focales, constituyéndose en la cara visible de la autoridad frente a la sociedad chilota en temas relativos a la gobernanza del borde costero y los recursos marinos.

#### 4.3.2. Organizaciones del Sector Público a Nivel Local

Tiende a crecer el número de organizaciones del sector público que tienen presencia en el territorio. Al INDAP se suma ahora Chiloé Emprende, SERCOTEC, FOSIS, CONAF, y PRODEMU, entre otros. Esto se ve reflejado en que los recursos inyectados desde el sector público al sector tradicional se incrementan. Se puede destacar, por ejemplo, la inversión de más de US\$ 50 millones para recuperar el patrimonio material cristalizado en las iglesias de Chiloé.

Una presencia creciente de las organizaciones estatales en el territorio no es necesariamente acompañada por evaluaciones positivas de estas agencias y de su capacidad de responder a las necesidades locales. Barret et al. (2005) preguntan a la opinión pública sobre agencias que tienen presencia local en Chiloé, como FOSIS, INDAP, y SERCOTEC. **Observan que éstas todavía siguen un enfoque “desde arriba,” dentro del cual las comunidades locales tienen poca voz para poner sus prioridades en la mesa y deben adaptarse a políticas y prioridades establecidas fuera del territorio.**

Dos de las organizaciones del sector público a nivel local que se mencionaron con frecuencia durante las entrevistas fueron INDAP y Chile Emprende. INDAP, Instituto de



Desarrollo Agropecuario, “es el principal servicio del Estado de Chile en apoyo de la agricultura familiar,” y tiene como misión, “Promover condiciones, generar capacidades, y apoyar con acciones de fomento, el desarrollo productivo sustentable de la agricultura familiar campesina y de sus organizaciones” (INDAP, Pág. Web). El servicio se especializa en el fomento productivo y un sistema financiero de microcrédito para apoyar a agricultores campesinos que trabajan directamente la tierra y que obtienen sus ingresos principalmente de la explotación agrícola. En Chiloé Central, existen tres oficinas del INDAP, en Castro, Chonchi, y Quinchao.

La mayor parte de los entrevistados piensa que el INDAP ha tenido un rol importante en apoyar y entregar recursos a los pequeños productores del territorio. Uno de los entrevistados constata:

*INDAP siempre ha sido la tía rica de la región, con salmonicultura o sin, siempre el agricultor chilote sabe que el INDAP es un lugar donde golpear la puerta pa’ cualquier cosa.*

*(Abogado chilote)*

Sin embargo, un funcionario público observó un alto nivel de burocracia dentro del INDAP, con el resultado que “pierden el objetivo de la realidad, no cooperan donde deben cooperar”. Varios entrevistados campesinos y del sector público reclaman que la mayoría de los agricultores en Chiloé tiene parcelas pequeñas de dos o tres hectáreas y no tiene acceso a los recursos de INDAP, que en cambio favorece agricultores con una mayor explotación.

Chiloé Emprende es una agencia de desarrollo de Chiloé, en el marco de Chile Emprende, del Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC. Tiene la misión de “facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas en territorios predefinidos, en todas las regiones del país [...] sobre la base de un trabajo mancomunado entre los actores públicos y privados de cada territorio” (Chile Emprende, pág. web). Chiloé Emprende trabaja en toda la Provincia, incluyendo las seis comunas de Chiloé Central, y busca desarrollar competitividad y generar negocios sustentables sobre la base de poner en valor los recursos naturales y el patrimonio cultural de Chiloé, lo cual incluye el turismo y la alimentación (Chile Emprende, pág. web). La agencia ha desarrollado un plan estratégico para la gestión de negocios en Chiloé y cuenta con un Consejo Directivo Territorial que incorpora representantes de los servicios públicos, del gobierno regional, provincial y local, y de cinco mesas temáticas. Según un entrevistado, este consejo tiene un rol importante porque es el único espacio de discusión sobre el



desarrollo de Chiloé:

*En Chiloé no hay ningún lugar donde se hable públicamente, donde se esté construyendo un desarrollo económico de la isla, lo más cercano que se ha logrado construir es la mesa del Emprende, [...] es el único lugar donde se puede sentar a conversar sobre el desarrollo de Chiloé.  
(Abogado chilote)*

El conjunto de acciones locales implementadas por las organizaciones del sector público en este nivel son en apoyo al sector tradicional, lo cual se traduce en recursos para apoyar el desarrollo de la agricultura, la ganadería, el sector de turismo, los pequeños artesanos, entre otros focos de inversión. En resumen, la inversión pública efectiva en programas y proyectos en Chiloé que podemos apreciar en el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) 2005 provincial, es de \$5.443.179.825, un 26% del total de la Región de los Lagos (Gobierno de la Región de Los Lagos, 2009).

### 4.3.3. Municipalidades

Con la transición a la democracia, las municipalidades de Chiloé experimentaron cambios importantes en materia de administración pública a nivel local. En el papel, los planes de descentralización del Estado han hecho que los gobiernos municipales adquieran un rol cada vez más importante, producto de una mayor autonomía y de una mayor capacidad para plantear demandas locales ante las instancias superiores de gobierno (principalmente gobierno provincial y regional). Sin embargo, a pesar de la aparente descentralización política, los gobiernos locales siguen mostrando una fuerte dependencia del gobierno regional, el que sigue concentrando la capacidad de toma de decisiones y distribución de recursos a nivel subnacional. En la práctica, la mayoría de las decisiones importantes que afectan a Chiloé, siguen tomándose fuera del territorio, lo que significa una desconexión entre las necesidades locales y las políticas diseñadas e implementadas desde Santiago. Uno de los entrevistados resume la situación:

*Yo creo que parte de las políticas de gobierno, de ahí parte todo. Porque las políticas son nacionales, no regionales, entonces de ahí parte que los recursos sean mal distribuidos o*



*que los recursos lleguen cuando no están las condiciones dadas o bien llegan atrasados.  
Porque todo se maneja de arriba para abajo.  
(Focus Group mujeres)*

En el plano local, el poder se concentra en la figura del alcalde como “máxima autoridad” de la municipalidad, ya que la responsabilidad principal del Consejo Municipal se limita a la fiscalización de las acciones aprobadas por éste (Ley N. 18.695, 2002). Como corporación autónoma de derecho público, las funciones y responsabilidades privativas de la municipalidad están limitadas y en la práctica, la mayor parte de las funciones de los municipios se hace en coordinación con autoridades centralizadas, como la salud pública, educación, y protección del medio ambiente (Read, 2000; Ley N. 18.695, 2002). **Al respecto, un entrevistado del sector público señaló que “aquí el gobierno local no es un gobierno, es una administración corporativa”.** En Chiloé Central, la falta de autoridad de los gobiernos locales tiene fuertes repercusiones, las municipalidades no tienen oportunidades para negociar con la industria salmonera, porque estas decisiones pasan por el gobierno nacional, por lo tanto, las empresas salmoneras que se instalan en el territorio no tienen una obligación o responsabilidad directa con la comuna. A esto se suma el problema de la burocracia, que muchas veces impide soluciones más efectivas o creativas, como otro entrevistado funcionario de una municipalidad dejó entrever:

*Encuentro que falta una autoridad que aplique las cosas en la práctica, hay mucha burocracia. Este país esta inmerso en una burocracia tremenda, yo lo veo aquí, las municipalidades, es una cosa aberrante, encuentro que es tremendo.  
(Secretario Municipal)*

La democracia llega a Chiloé con la promesa de mayor respuesta a las demandas ciudadanas y una mejor participación en los procesos políticos por parte de las organizaciones sociales, los sectores productivos, y otros representantes de la sociedad civil. En Chiloé, algunos entrevistados señalaron que los grupos sociales con más capacidad de incidir en la toma de decisiones políticas son organizaciones de base como las Juntas de Vecinos y ciertos líderes locales. Sin embargo, según otros entrevistados, este tipo de organización tiene una participación política limitada en Chiloé. Se señala que no están involucrados en la definición de prioridades de inversión local, o en el diseño, implementación o evaluación de proyectos de impacto local. La participación política que se limita a una mera validación o “consulta”, conduce a un proceso de desencanto político, donde la población no percibe ningún valor en la participación ciudadana.



*Cuando la gente se da cuenta que no la consideran no participa nomás, entonces prefiere continuar con su vida diaria, que es el trabajo, el aislarse y el protegerse.  
(Dirigente sindical)*

El territorio de Chiloé Central está conformado por 6 municipios, que forman parte de la Asociación de Municipalidades de la Provincia de Chiloé. La experiencia muestra que a pesar de existir una instancia de asociación, no existe una real coordinación entre los distintos municipios. Las diferencias políticas y algunas rencillas personales han constituido obstáculos difíciles de sobrellevar, y que han limitado las oportunidades de articulación de estrategias de carácter territorial impulsadas desde el sector público.

En el balance, el rol de los gobiernos locales en las dinámicas territoriales de Chiloé Central ha sido más bien menor. Por un lado, éstos no cuentan con las herramientas legales ni el apoyo técnico necesarios para servir de contraparte al sector industrial del salmón. Ante esta incapacidad para participar activamente en la discusión, orientación y gestión del desarrollo del territorio, los gobiernos locales se han centrado básicamente en los ámbitos de infraestructura básica, educación, aseo y ornato y, en la medida que los recursos lo permiten, en el apoyo de las actividades productivas de pequeña escala, en rubros como la agricultura, la actividad artesanal y el turismo.

Se concluye entonces que los gobiernos locales en el territorio, bajo la actual estructura, se alzan como actores poco capacitados para impulsar procesos de desarrollo territorial que den respuesta a las necesidades y doten de coherencia al conjunto de actividades que se gestan a nivel local. Esto, unido a los débiles e incluso inexistentes controles efectivos externos al municipio, a medida que éste es más rural conforma un escenario donde los gobiernos locales se limitan a administrar los subsidios de la política social y, en algunos casos, de la productiva. Muchas veces esta estructura de oportunidades y restricciones es un incentivo al clientelismo y a la ausencia de innovación en el desarrollo institucional.



## 5. Bibliografía

Aqua. 2008. Estadísticas nacionales e internacionales.

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

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.

**Barret, G., Caniggia, M., Muñoz, A. y Read, L. 2005. "Nadie es Profeta en su Tierra": Community, Civil Society, and Intervening Institutions in Rural Chile, Human Organization Vol. 64, No. 1, pp 89-102.**

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.

Chile Emprende.

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

CONAMA. 2007. Acuicultura y Medioambiente. Santiago, Chile.

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

Donoso, W. 2006. Salmonicultura: Pilar de crecimiento del sector Pesca y Acuicultura. FitchRatings. Reporte espacial, 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.

Fishing Partners. 2005. Estado de situación y perspectiva de la industria del chorito. Santiago, Chile.



Fundación Terram. 2000. The Inefficiency of Salmon Aquaculture in Chile: Social, Economic and Environmental Aspects. Reporte de investigación no publicado. Santiago, Chile: Fundación Terram.

Fundación Terram. 2002. Crecimiento Infinito: el mito de la salmonicultura en Chile. Análisis de las políticas públicas. Serie APP. Chile, Editorial Terram.

Gobierno de la región de Los Lagos. 2009. Estadísticas de inversión FNDR.  
En: <http://www.regiondeloslagos.cl/estadisticas/fndr2.php>

INE. 2009. Censo 2002.  
En: <http://www.ine.cl>

Lambrou, Y. 1997. The Changing Role of NGOs in Rural Chile After Democracy, Bulletin of Latin American Research, Vol. 16, No. 1, pp 107-116.

Ministerio de Economía. 1991. Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892 (LGPA).  
En: [http://www.salmonchile.cl/files/Ley%20de%20Pesca%20y%20Acuicultura%20\(actualizada\).pdf](http://www.salmonchile.cl/files/Ley%20de%20Pesca%20y%20Acuicultura%20(actualizada).pdf)

Ministerio del Interior. 2002. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695.  
En: <http://www.santodomingo.cl/archivos/LEY%20%2018.695.doc>

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2006. Ley de Subcontratación N° 20.123.  
En: <http://www.clettya.org/docs/legislacion.pdf>

**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, Chile.

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



Phyne J. y Mansilla, J. 2003. Forging linkages in the commodity chain: The case of the Chilean salmon farming industry. *Sociologica Ruralis* 43 (2): 108–27.

Read, L. 2000. *Municipalities on the Margin: Decentralization and Democratization in Chile*. Tesis Doctoral, New York, NY: Columbia University.

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)

Santiago Consultores. 2009. Evaluación Comprehensiva del Gasto del Sector Pesca. Subsecretaría de Pesca, Servicio Nacional de Pesca. Instituto de Fomento Pesquero. Informe Final. Santiago, Chile.

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

SERNAPESCA. 2009. Mapa concesiones en el territorio. En: <http://www.sernapesca.cl/>

SOFOFA. 2008. Economía de Chile 2008.

En: [http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Estudios/2008/EconomiaChile2008.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Estudios/2008/EconomiaChile2008.pdf)

TRADECHILE.

En: [www.tradechile.cl](http://www.tradechile.cl)

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.

Vidal, M. 2005. Las estructuras sociales de la economía popular y social en la provincia de Chiloé: un análisis a partir de los capitales tangibles e intangibles. Tesis de Magíster en Desarrollo Humano a escala local y regional, Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.

