

Doi: 10.32735/S0718-6568/2020-N56-1525

Recibido: 29.01.19 | Aceptado: 13.04.20

¿Peces Gordos y Peces pequeños?: Los empresarios salmoneros, cambio institucional y conflicto sectorial en Chile

Felipe Irrázaval

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
Email: firrazava@uc.cl

Beatriz Bustos Universidad

de Chile, Santiago, Chile Email:
bibustos@uchilefau.cl

Resumen: Son escasos los trabajos que abordan la relación entre el Estado y los empresarios en sectores productivos específicos, por lo que no son del todo claro los elementos gravitantes en esa relación. El presente trabajo aborda la relación entre los empresarios salmoneros y el Estado chileno durante el cambio institucional en acuicultura. Esto se realiza mediante la metodología de *process tracing*. Se analiza el proceso de conformación de coalición entre empresarios y Estado, la relevancia del que el Estado logre generar autonomía en el proceso de diseño institucional, y los problemas de acción colectiva que se produjeron entre los empresarios salmoneros. Se concluye que los empresarios salmoneros que mejor posicionaron sus preferencias eran aquellos que lideraron el gremio en el cambio institucional, y que participaron en el diseño institucional.

Palabras claves: empresarios; cambio institucional; producción de salmón; *process tracing*

Big fish and small fish? salmon firms, institutional change and sectoral conflict in Chile

Abstract: There are few studies that address the relationship between the State and entrepreneurs in specific productive sectors, so that the elements that play a role in this relationship are not entirely clear. This paper deals with the relationship between salmon entrepreneurs and the Chilean State during the institutional change in aquaculture. This is done through the process tracing methodology. An analysis is made of the process of forming a coalition between business owners and the state, the relevance of the state's success in generating autonomy in the institutional design process, and the problems of collective action that arose among the salmon business owners. The conclusion is that the salmon farmers who best positioned their preferences were those who led the guild in institutional change, and who participated in the institutional design.

Keywords: entrepreneurs; institutional change; salmon production; process tracing

Peixes Gordos e Peixes Pequenos? Empresarios do salmão, mudança institucional e conflito setorial no Chile

Resumo: Existem poucos trabalhos que abordam a relação entre o Estado e os empresários em setores produtivos específicos, de modo que os elementos significativos dessa relação não são totalmente claros. Este trabalho aborda a relação entre os empresários do salmão e o Estado chileno durante a mudança institucional na aquicultura. Isso é feito usando a metodologia de rastreamento de processos. São analisados o processo de formação de uma coalizão entre empresários e o Estado, a relevância do Estado em obter autonomia no processo de desenho institucional e os problemas de ação coletiva que ocorreram entre os empresários do salmão. Conclui-se que os empresários do salmão que melhor posicionaram suas

preferências foram os que lideraram o grêmio nas mudanças institucionais e os que participaram no desenho institucional.

Palavras-chave: empresários; mudança institucional; produção de salmão; rastreamento de processo

* * *

Introducción

Entre los años 2007 y 2010, la industria salmonera localizada en Chile enfrentó una crisis sanitaria y económica a raíz del virus ISA (Anemia infecciosa del salmón, ISA por sus siglas en inglés). A fines de 2008, el gobierno conformó un grupo de trabajo para proponer los cambios institucionales necesarios para sobrellevar la crisis. Estos cambios se materializaron en modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura a principios del año 2010, y en 19 modificaciones reglamentarias. Para el año 2013 la industria salmonera produjo sobre 700 mil toneladas nuevamente, lo que da cuenta de que la crisis en términos productivos fue en corto y mediano plazo.

Uno de los principales puntos que destacan los empresarios salmoneros respecto a la nueva etapa productiva es la cooperación público-privada y el nuevo marco regulatorio (SalmonChile, 2012). En la formulación de éste nuevo modelo institucional la industria salmonera fue consultada recurrentemente y tuvieron una importante incidencia en la etapa pre legislativa (Fernández & Miranda, 2011; Nussbaum, Pavez, & Ramírez, 2012). Sin embargo, las tendencias de fusiones y ventas de empresas, y los conflictos al interior de sus asociaciones gremiales, dan cuenta de que el modelo institucional generado se ajustó mejor a un determinado tipo de empresas productoras de salmón. Específicamente, el diseño de agrupaciones de concesiones que definen los periodos de descanso, tendieron a beneficiar a los empresarios que tenían más concesiones adjudicadas (independiente que no las operaran) y mejor distribuidas entre agrupaciones. En ese contexto, el presente trabajo busca analizar ¿cómo influyeron los empresarios en el proceso de cambio institucional que beneficio a un grupo específico de empresas dentro del sector?

Esta activa participación de las empresas salmoneras en la formulación de políticas no es ajena a la participación de los gremios empresariales en la política chilena (Arriagada, 2004; Campero, 2003; Fairfield, 2010; Schneider, 2004; Silva, 1996, 2002). No obstante, a nivel sectorial las relaciones entre el Estado y los empresarios se da en forma específica entre Ministerios y gremios sectoriales (Carriere, 1981; Silva, 1996), lo que ha tendido a generar políticas económicas sumamente diferenciadas en función de cada sector productivo (Maillet, 2015a, 2015b). El argumento teórico que se propone en el presente trabajo es que dicha diferenciación sectorial responde a un proceso más complejo que una simple instancia de participación del empresariado en la formulación de políticas, en donde factores como la autonomía del Estado, la agregación de preferencias y la cohesión interna del empresariado asoman como fundamentales.

El presente trabajo es un estudio de caso exploratorio, sobre un sector productivo particularmente relevante en el caso chileno, en tanto la acuicultura es una de las principales actividades económicas a nivel nacional. Metodológicamente se trabaja mediante *process tracing* (PT), sobre el cual se establecen tres mecanismos causales claves (ver sección metodológica) para explicar como un conjunto acotado de empresas salmoneras logró influir sobre el cambio institucional en acuicultura. El artículo se estructura en cinco apartados, incluyendo la introducción. El segundo apartado contiene las herramientas teóricas necesarias para contextualizar el caso de estudio en una discusión general, y fundamentalmente para explicar los mecanismos causales derivados del PT. La tercera sección detalla el posicionamiento metodológico, aspectos más específicos de la metodología empleada y el proceso de levantamiento de información. Los resultados son estructurados en el cuarto apartado, el cual se sub divide en tres secciones secuenciales, y cada una se asocia a un mecanismo causal. Además, al inicio de este apartado se realiza una breve caracterización de la industria salmonera en Chile, y su relación con el Estado previo a la crisis. Finalmente, el quinto apartado contiene las conclusiones finales.

Planteamiento metodológico

En el presente trabajo se trabaja en base a *process tracing* (Beach & Pedersen, 2013; Collier, 2011; George & Bennett, 2005). Específicamente se desarrolla la variante explicación de resultados (*explaining-outcome*), en donde lo central es explicar un resultado específico empleando una teorización ecléctica (Beach & Pedersen, 2013). Se optó por esta variante metodológica debido a que el objetivo del trabajo es analizar como los empresarios incidieron en la nueva institucionalidad acuícola dentro de un caso de estudio, y no un testeo deductivo de hipótesis. La relación causal entre la variable independiente (empresarios¹) y la dependiente (cambio institucional), o más precisamente el resultado de esa variable dependiente (cambio institucional que benefició a un sector específico del empresariado), se establece mediante mecanismos causales basados en observaciones empíricas. En ese sentido, se elaboró una descripción detallada del proceso inductivamente y se establecieron tres mecanismos causales que en su conjunto entregan suficiente material empírico para comprender como se construyó la nueva institucionalidad acuícola, la que beneficia particularmente a una parte del empresariado salmonero. La Figura 1 sintetiza el modelo teórico-analítico empleado para ese propósito. Se entiende que el resultado se encuentra adecuadamente – no de forma absoluta- explicado cuando el modelo analítico logra explicar los factores relevantes del resultado y obtener aceptación intersubjetiva (Bril-Mascarenhas, Maillet, & Mayaux, 2017).

Figura 1.
Modelo teórico-analítico.

X	Crisis del virus ISA		
Empresas salmoneras en búsqueda de ventaja institucional	M.C.1	M.C.2	M.C.3
	Empresas salmoneras/Estado/Bancos conforman coalición para impulsar cambio institucional	Estado posee baja autonomía para relacionarse con el sector empresarial y salmoneros lideran el proceso	Empresas salmoneras específicas lideran participación del sector en el cambio institucional

En ese contexto, consideramos como variable independiente a las empresas salmoneras que buscan influir en el cambio institucional. Operan tanto a nivel gremial como a nivel individual, y buscan posicionar sus términos frente a quienes administran el cambio institucional (variable dependiente) en términos formales, las instituciones públicas sectoriales y legislativas. Operativamente, esta interacción se tradujo en un nuevo conjunto de reglas para la producción acuícola, y para la interacción entre el Estado y las empresas en esta materia. El proceso de cambio institucional fue administrado y creado formalmente desde el ejecutivo en el proceso pre legislativo, y posteriormente fue evaluado en el parlamento. En lo que sigue, el análisis se centra en las relaciones entre el empresariado y el Estado.

Se proponen tres mecanismos causales para explicar cómo el empresariado incidió en el cambio institucional, siendo el resultado de este un modelo que le entrega ventajas a un determinado tipo de empresas salmoneras. Estos mecanismos causales se estructuran bajo un análisis detallado del proceso de cambio institucional, sin perder de vista la acción de los empresarios sobre éste. El primer mecanismo causal es la convergencia entre los empresarios salmoneros, el Estado y la banca en torno a la creencia instrumental de que el Estado debía ser el garante sanitario de la industria salmonera, lo cual se materializó en la coalición que impulsó el cambio institucional. Más allá de la conformación de la coalición como tal, este mecanismo causal deriva del poder instrumental del empresariado salmonero, en el sentido de lo expuesto en el segundo apartado. El segundo mecanismo causal es que el gremio salmonero lideró la discusión técnica al momento de generar la nueva institucionalidad. Esto se explica por la baja autonomía que poseía el Estado al momento del cambio institucional en acuicultura, matizada por el bajo conocimiento técnico que tenían en la materia, tal como se explicó en el mencionado apartado. El tercer mecanismo causal que se consideró, fueron los efectos de la acción

colectiva al interior de la asociación empresarial, que definió que las empresas de mayor peso productivo y político definieran los términos del sector salmoneero, mientras que una parte importante fue como *free rider*.

Cabe señalar que en este trabajo se considera temporalmente el periodo desde finales del 2007 hasta mediados del año 2013, dado que posterior a eso el sector salmoneero se vuelve a articular como bloque para buscar modificaciones reglamentarias, y se verá expuesto a nuevas crisis sanitarias. Sin embargo, posterior al proceso analizado, no se realizan cambios estructurales en la institucionalidad acuícola. Las fuentes de información empleadas para definir las evidencias de estos mecanismos fueron entrevistas a actores empresariales y del Estado, así como también la revisión de documentación pertinente y otros trabajos en la materia. Se realizaron entrevistas en profundidad a gerentes y dueños de empresas salmoneeras, a representantes gremiales y a representantes del Estado², las cuales fueron analizadas en base al análisis de contenido. De forma complementaria, se trabajó en base a otros estudios detallados sobre el caso (Alvial et al., 2012; Fernández & Miranda, 2011; Katz et al., 2011; Nussbaum et al., 2012), y revisión de archivos documentales asociados a Historia de la Ley n°20.434 y decretos del Servicio Nacional de Pesca - SERNAPESCA. Con la finalidad de construir el relato contextual, también fueron revisados detalladamente tres medios de prensa especializada del periodo 2008-2013: Aqua, Mundo Acuícola y Diario Financiero.

Empresarios, Estado y cambio institucional en sectores productivos específicos

En el presente trabajo, se entiende por instituciones como el conjunto normas, reglas o procedimientos que condicionan la conducta, y que por lo tanto contienen elementos de la vida social y política que tienen relativa durabilidad temporal (Mahoney & Thelen, 2010). Bajo esa definición, el trabajo se posiciona en el Nuevo Institucionalismo, el cual busca integrar aspectos de agencia y estructura para abordar la creación y estabilidad de las instituciones (Mahoney & Thelen, 2010; Hall & Thelen, 2008). En este apartado se revisan tres elementos teóricos cuya confluencia constituye el dispositivo teórico empleado y que, si bien se plantean como un solo cuerpo, en la práctica la bibliografía no ha tendido a analizarlos de forma conjunta. Dichos elementos buscan articular la relación entre la agencia del sector empresarial para promover cambios institucionales dentro de un conjunto de reglas y pautas de relación pre establecidas.

Estos son, en primer lugar, el poder instrumental del empresariado y los recursos que tengan para influenciar en la política, lo cual fue gravitante al momento de participar en la coalición que impulsó el cambio institucional (primer mecanismo causal). Este poder instrumental se ve influenciado por la estructura institucional construida previo a la crisis, la cual representa el segundo elemento en discusión, y se a la capacidad del Estado para mantener autonomía en el proceso de toma de decisiones, lo cual fue central para el segundo mecanismo causal del trabajo. Finalmente, se profundiza en los problemas de acción colectiva al interior del empresariado al momento de relacionarse con el Estado, los que fueron claves para que el cambio institucional fuera representativo de un grupo reducido de empresas.

Relaciones Estado-empresarios en Chile: elementos de variación entre sectores productivos

La participación de las empresas en la formulación de políticas es una constante en la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos (Coen, Grant, & Wilson, 2010a; Culpepper, 2011; Hall & Soskice, 2001; Schneider, 2013). Hall y Soskice (2001), en su trabajo sobre variedades de capitalismo, señalan que los empresarios buscan generar una ventaja institucional comparada respecto a sus competidores en materia institucional, para que de ese modo las instituciones les entreguen ventajas. En la medida que buscan una ventaja institucional, los empresarios ejercerán influencias sobre el sistema político. Esto puede ser entendido bajo la idea de poder instrumental (Fairfield, 2010), que alude fundamentalmente a las estrategias específicas que desplegará el empresariado sobre el Estado. Las acciones de los empresarios se despliegan según el contexto institucional, el cual define el portafolio de posibles acciones (Schneider, 2004, 2010). La forma de acción institucionalizada más común para el empresariado en América Latina se da a través de asociaciones empresariales, las cuales participan de múltiples maneras y cuentan con una larga tradición en la política en la región (Schneider, 2004, 2013).

Además de contar con centros de estudios, usualmente los líderes de las asociaciones empresariales tienen la posibilidad de contactarse directamente con los tomadores de decisiones, los cuales regularmente son invitados a las distintas actividades que realizan las instituciones (Schneider, 2010). La variación entre asociaciones gremiales se da fundamentalmente respecto a los recursos técnicos y políticos que estas posean (Woll, 2007), lo que consecutivamente generará políticas sectoriales diferenciadas. En el caso chileno, gremios como la Sociedad Nacional de Agricultura, Cámara Chilena de la Construcción o la Sociedad Nacional de Minería son ejemplos de asociaciones con vasta tradición y amplios recursos técnicos (Arriagada, 2004).

Por otro lado, ya sea tanto mediante gremios o empresas aisladas, otra forma de poder instrumental es el *lobby* (Fairfield, 2010; Schneider, 2010; Woll, 2007), el que si bien no necesariamente es un acto de corrupción, por lo general no se encuentra regulado (Schneider y Karcher, 2012, p. 17), y se caracteriza por la influencia que el grupo ejerce sobre el poder político con la finalidad que las decisiones de éste último se ajusten a los intereses del primero. Un aspecto medular del *lobby* es la estrecha relación existente entre los miembros del poder legislativo y ejecutivo con representantes del mundo empresarial, relación que en América Latina suele encontrarse traslapada (Schneider & Karcher, 2012). Así mismo, los recursos políticos que se tengan son fundamentales al momento de ejercer influencia (Woll, 2007), y un ejemplo de esto pueden ser las redes de vinculación política (Haggard, Maxfield, & Schneider, 1997), las cuales son características de la elite económica en Chile.

Para el caso chileno, Silva (1996) plantea que la relación entre los empresarios y el Estado tras la última dictadura militar se da en dos niveles; en primer lugar asociado a multi gremiales (básicamente mediante la Confederación de Producción y Comercio) que debaten aspectos macro económicos y de alcance transversal; y en segundo lugar, entre la vinculación de gremios específicos con las carteras ministeriales asociadas. Ambos niveles se dan en lo que Silva (1996) denomina como neoliberalismo pragmático, que se caracteriza por una aceptación de las políticas de liberalización de la economía establecidas durante la dictadura militar, pero accediendo a la posibilidad de que el Estado intervenga en algunos aspectos de la economía para garantizar su estabilidad y dinamizar el proceso de liberalización. Este contexto propiciado por la crisis económica de 1982, marcará la práctica de que las políticas públicas que puedan afectar intereses empresariales en Chile sean consultadas y discutidas con las diferentes asociaciones gremiales y sus unidades técnicas hasta la actualidad (Campero, 2003; Silva, 1996, 2002).

Los efectos derivados para sectores específicos pueden ser sumamente variados, generando relaciones entre el Estado y los mercados que difieren al punto de poder ser denominadas variedades de neoliberalismo (Maillet, 2015a, 2015b). Si bien esto es característico de Chile, Schmitter (2010) plantea que es fundamental comprender las diferentes escalas en que interactúan los Estados y empresas, mas allá del nivel estatal, por que es un constitutivo fundamental del de la forma actual en que se desarrollan esas interacciones (neo corporativismo).

Si bien estas variedades sectoriales están comenzando a ser analizadas (Maillet, 2015a, 2015b), el incipiente proceso no ha profundizado mayormente en el poder instrumental del empresariado en cada caso. Por ejemplo, Maillet (2015a) plantea que las diferentes formas de relación entre el Estado y el mercado en Chile pasan por una creencia en el mercado como el mejor asignador de bienes y servicios, y la diversidad de formas en que el Estado puede promover la competencia. No obstante, su análisis no considera la capacidad de influir del empresariado en el Estado. Por otro lado, si bien trabajos como los de Silva (1996) y Campero (2003) han dado cuenta en específico de la fluida comunicación entre el empresariado y las carteras específicas del gobierno, en la práctica lo señalan como un proceso de comunicaciones, y no como un despliegue de poder instrumental. Fairfield (2010) aborda el poder instrumental del empresariado, pero a una escala multi sectorial y en una coyuntura específica (reforma tributaria). En el presente trabajo el poder instrumental es relevante porque será el mecanismo mediante el cual los empresarios salmoneros serán incluidos en la coalición del cambio institucional, por lo que es esencial para explicar el primer mecanismo causal.

Si bien la escasa profundización en materia de poder instrumental es una posible crítica, también se debe mencionar que múltiples trabajos que abordan esta materia (Schneider, 2010; Schneider y Karcher, 2012) no detallan los aspectos relevantes del Estado al momento de que el empresariado influye en las políticas. Este aspecto es elemental, en tanto el Estado no es una entidad neutra, como lo han demostrado los diversos autores

(Evans, 1995; Gourevitch, 1986; Haggard et al., 1997; Woll, 2007) que plantean que las características específicas de las unidades del Estado que se relacionan con el empresariado son determinantes al momento de analizar el resultado político. Para Gourevitch (1986) lo central de la estructura del Estado en la materia es el cómo logra catalizar las demandas de diferentes grupos sociales y transformarlas en resultados concretos. Es decir, para que el Estado tenga un adecuado desempeño al momento de formular políticas económicas se requiere que los tomadores de decisiones y los organismos técnicos tengan un grado suficiente de aislamiento de los grupos de presión empresariales, pero siempre con algún grado de conexión con ellos y otros grupos (Schneider & Maxfield, 1997).

Problemas de acción colectiva entre empresarios en procesos de cambio institucional

El proceso de fragmentación empresarial en proceso de cambio institucional define el tercer mecanismo causal. Más allá de los factores que pueden originar un cambio institucional (Hall & Thelen, 2008), lo que inicia el cambio como tal, son los actores que se movilizan por generar un nuevo marco institucional. En ese sentido, Hall (2010)³ señala que el punto de partida para un cambio institucional es la conformación de coaliciones entre actores, y proceso conlleva una serie de aspectos cruciales para entender las dinámicas del empresariado en procesos de cambio institucional. Las coaliciones son el punto de partida del proceso, pues representan una articulación entre actores alineados en función de apoyar o refutar un cambio en las reglas y prácticas. Los actores de la coalición agregarán preferencias en función de las creencias de cómo funcionará la nueva institucionalidad, entendiendo esto como los efectos que suponen los actores que tendrá el cambio institucional en función de los objetivos que ellos persiguen, lo cual es un factor medular al momento de formar coaliciones. Por ejemplo, en el caso salmonero todos los actores tenían la creencia instrumental de que establecer al Estado como garante sanitario era el único modo para que la industria no colapsara con la crisis (Irrarrázaval, 2014; Nussbaum et al., 2012).

Sin embargo, este proceso conlleva problemas de acción colectiva y conflictos distributivos. En la medida que la conformación de coaliciones conlleva coordinación y organización entre actores, los problemas de acción colectiva son esenciales. Si bien las asociaciones empresariales representan actores coordinados, el fenómeno del *free rider* es clave en tanto hay incentivos selectivos según el tipo de actor (Olson, 1965; Schneider, 2004). Esto varía en función de si existen mecanismos sancionatorios al interior de la acción colectiva, o bien si hay incentivos lo suficientemente atractivos para superar los costos de oportunidad de todos los actores (Olson, 1965). Para profundizar esto en el plano empresarial se puede revisar el clásico trabajo de Michel Useem (1984), en donde define que el principio corporativo de las empresas son los beneficios que pueden obtener, las que operan como carta de navegación para incidir en la política. El principio corporativo, por tanto, varía en función del tamaño de cada empresa, su poder en el mercado, la complejidad de su sistema productivo y sus mecanismos de financiamiento (Useem, 1984, p. 14)⁴. Los problemas de la acción colectiva son fundamentales en materia de política económica, en tanto todo cambio institucional tiene efectos materiales sobre los procesos productivos de las empresas, los que para Hall (2010) son entendidos como conflictos distributivos. Los problemas de acción colectiva son claves para analizar la incidencia de los empresarios en el cambio institucional, y en buena medida los conflictos distributivos evidencian este tipo de problemas.

La industria salmonera en Chile: relevancia, cambio institucional y fragmentación empresarial

Si bien la industria salmonera en Chile se inicia comercialmente durante la década de 1980, es durante la década del 90 cuando su auge productivo se hace notorio (Barton y Fløysand, 2010; Katz et al., 2011). Desde prácticamente no existir durante los 80's, tras poco más de 20 años de su inserción comercial la actividad salmonera se ha convertido en motor de las exportaciones industriales chilenas junto con la minería, celulosa y agroindustria (Barton, 1997; Melillanca y Díaz, 2007). El momento de mayor auge de la industria salmonera se dio entre los años 2006 y 2008, en donde las exportaciones de salmónidos desde Chile representaron un 37,8% de la producción mundial en términos de volumen, muy cerca del 38% de los salmónidos que producía Noruega (Arias, 2010), principal productor desde inicios de los 90's (Katz et al., 2011). Esto se traducía en retornos por sobre \$USD 2.500 millones por concepto de acuicultura (Katz et al., 2011).

Pese a que en términos relativos la industria salmonera no supera a nivel nacional a la minería ni al sector forestal, a nivel regional es esencial. El 84% de la producción salmonera se ubica en menos de 300kms de costa, particularmente en la Región de Los Lagos (Katz et al., 2011; Campero, 2004). En dicha región se trabajan los cerca de 35.000 empleados directos y 15.000 indirectos (Arias, 2010), los que representan al menos el 15% de la población económicamente activa en la región. Si a esto se le agregan otras economías de escala asociadas, y que en la práctica la industria salmonera se emplaza en áreas específicas de la región, la relevancia que esta tiene para la Región de Los Lagos en términos económicos es medular⁵.

El explosivo auge productivo de la industria salmonera no se vio acompañado de un desarrollo institucional apropiado. Si bien había centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil que planteaban los riesgos del modo en que estaba operando la industria (Bustos, 2012), el discurso imperante era que la industria era capaz de autorregularse, lo que fue aceptado por el Estado antes de la crisis:

«...la ley de pesca del año 1991, y la primera regla sanitaria sale en el año 2001, o sea, sale diez años después de la promulgación de la ley. Eso da cuenta del espíritu, y todavía con una regulación pobre que costó mucho poder implementar, porque existía el concepto de que éste era un bien privado y, por tanto, la empresa era capaz de regular su propiedad, y ahí cometimos muchos errores» (Entrevistado, Directivo Subsecretaría Nacional de Pesca - SUBPESCA)

La cita alude a la Ley General de Pesca de 1991, en donde fundamentalmente se definen aspectos relativos a las concesiones de acuicultura. Recién a inicios del año 2000 se impulsa la creación de los primeros reglamentos sanitarios y ambientales que entraron en vigencia el año 2001 (Nussbaum et al., 2012), y que se reconoce que carecían de rigurosidad y fiscalización. Este escenario cambiará radicalmente al momento en que se inicia la crisis del virus ISA. A continuación, se desarrolla el virus ISA y la base de lo que será el proceso de agregación de preferencias entre actores, el cual decanta en la conformación de la coalición.

La crisis del virus ISA y la conformación de la coalición

Si bien el virus ISA es una de las múltiples enfermedades que afectan a la producción de salmónes, éste presenta los más altos índices de mortalidad (Katz et al., 2011). Su rápida expansión, y las altas tasas de mortalidad, significaron una reducción de 700 a 300 mil toneladas exportadas entre los años 2007 y 2010 (Alvial et al., 2012; Bustos, 2012; Katz et al., 2011), así como despidos de entre 13.500 y 25.000⁶ trabajadores en la Región de Los Lagos, y en menor medida en la Región de Aysén (Arias, 2010).

Los problemas de los empresarios respecto a la rápida expansión del virus ISA fueron dos. Por un lado, el principal costo de producción es la alimentación de los peces, la cual bordea el 50%. El ciclo del Salmón atlántico es de 18 meses, por lo que al llegar el virus ISA perdieron peces en los que ya habían invertido:

«finalmente se estaban muriendo pescados que ya les habían puesto alimento, y por lo tanto esos pescados que se estaban muriendo implicaron derechamente que toda esa plata fuera tirada como un maletín de plata al mar...» (Entrevistado ex gerente gremial y empresario salmonero).

Por otro lado, el dinero arrojado al mar no pertenecía a los empresarios salmoneros, sino que eran préstamos bancarios que acordaba cada empresa por separado. Dados los exitosos retornos de la industria salmonera antes de la crisis, los préstamos eran dinámicamente asignados en base a riesgos de mercado, los que para el caso eran muy reducidos. En ese contexto, en el año 2009 se estimaba que las empresas productoras de salmón y sus abastecedores debían a los bancos cerca US\$4.000 millones (Alvial et al, 2012)

En base a estos dos problemas, sumado al desempleo en las regiones de Los Lagos y Aysén, se comienzan a delinear las preferencias de los actores. Para pavimentar el camino a su participación en la coalición, los recursos políticos del sector salmonero fueron determinantes. Esto porque si bien el desempleo regional fue un tema importante para el gobierno de Michelle Bachelet, el poder instrumental del empresariado se movilizó en materia de red y capacidad del *lobby* con el poder ejecutivo, lo que fue elemental para que se produjera un cambio institucional. Si bien son múltiples los nombres de los empresarios salmoneros que poseen vinculación

con la elite política en Chile, Víctor Hugo Puchi – gerente de empresa AquaChile - y Cesar Barros (Fernández y Miranda, 2011) - presidente de SalmonChile al momento de la crisis – fueron los que tuvieron un rol más activo respecto a ejercer presión. Esto fue reconocido por los representantes del Estado, los que aceptaban el problema del empleo y agregaban lo siguiente:

«Y lo otro es que también son gente que tienen influencias, Víctor Hugo no es tan solo un señor de la salmonicultura, es un señor en la economía de Chile, entonces tiene llegada a mucha gente, para que decir Cesar Barros que es el presidente de esa época (...) Obviamente aquí hay gente que tiene relaciones políticas muy cercanas a niveles altos, ellos se relacionan permanentemente de ministro para arriba, no para abajo» (Entrevistado profesional SUBPESCA)

Tanto por el poder instrumental de los empresarios salmoneros en forma de *lobby*, y particularmente de Cesar Barros (Fernández & Miranda, 2011; Nussbaum et al., 2012), como por los efectos locales del desempleo que estaba teniendo la crisis, las preferencias de las empresas salmoneras y el virus ISA se transformaron en un tema relevante para el poder ejecutivo. En ese contexto se delega a Felipe Sandoval como secretario ejecutivo del Grupo Tareas del Salmón, más conocido como Mesa del Salmón, la misión de revisar la institucionalidad en materia acuícola respecto a la crisis (Fernández & Miranda, 2011; Nussbaum et al., 2012). Si bien en ese momento aún no se conforma la coalición formalmente, y tampoco agregan preferencias, la conformación de la Mesa del Salmón es el primer escalón del mecanismo causal de la agregación de preferencias, dado que es en este momento en donde se inicia la consulta al sector salmonero, y este se posiciona delante en el proceso legislativo. Este primer escalón es en gran medida producto del poder instrumental de los empresarios salmoneros, el cual logró generar la instancia que ellos requerían.

Felipe Sandoval, quién era muy bien considerado por los empresarios salmoneros⁷ (El Mercurio, 2008), escuchó todas las apreciaciones del empresariado, en tanto los consideraba elementales para el objetivo de la mesa: avanzar en las materias institucionales para recuperar la industria. Las preferencias de los empresarios salmoneros fueron 1) que se desarrolle una regulación sanitaria clara para la industria, 2) y que el Estado se transforme en el garante sanitario de esta regulación. Esto deriva de que tras la crisis los salmoneros entendieron que las prácticas sanitarias de cada empresa eran relevantes, en tanto compartían un medio de producción común (el mar), y por lo tanto las prácticas de una podían afectar a otra.

Si bien la preferencia de los empresarios salmoneros es fundamental para garantizar seguridad al funcionamiento de la industria, estos necesitaban de liquidez para funcionar, y por ende era necesario que los bancos entraran a la discusión de la Mesa del Salmón (Fernández & Miranda, 2011; Nussbaum et al., 2012). Los bancos accedieron a seguir facilitando recursos a la industria salmonera para que se recupere y pague sus deudas con dos condiciones. En primer lugar, en tanto se percataron de la existencia de riesgo sanitario, eran necesarias normas sanitarias y fiscalización para la actividad salmonera, lo que coincidía con la posición de los empresarios. Y, en segundo lugar, tras percatarse que los peces pueden morir, y por ende no sirven como prenda de garantía, establecieron que el activo de mayor relevancia de las empresas salmoneras eran las concesiones acuícolas. Para hacer eso efectivo requerían poder hipotecar una concesión acuícola, así como también se pudiera generar un sistema de transferencia de estas lo suficientemente dinámico como para generar un mercado de concesiones que fuese rentable para los bancos.

De este modo se conforma la coalición Estado-empresas salmoneras-bancos (Fernández & Miranda, 2011; Nussbaum et al., 2012), en donde las creencias instrumentales que la articulan eran que para recuperar la industria salmonera era fundamental un cambio institucional que garantizara que 1) el Estado se transformara en el garante sanitario, y 2) que las concesiones acuícolas pudieran ser hipotecables y transables. De ese modo, el Estado cumplía con el objetivo de recuperar la industria, los bancos recibirían el pago de sus deudas y seguirían negociando con los salmoneros, y los empresarios salmoneros podrían mantener los patrones de acumulación de su negocio. Este es el primer mecanismo causal en tanto que, al haber conformado la coalición con el poder ejecutivo, las empresas salmoneras y los bancos lideran el proceso legislativo en materia acuícola. En este plano, el poder instrumental de los salmoneros fue fundamental para penetrar en el Estado y conformar parte de la coalición.

Salmoneros liderando el proceso legislativo y la debilidad del Estado acuícola

La Mesa del Salmón fue la instancia que sintetizó las preferencias de la coalición, en tanto de ella salió el proyecto pre legislativo. Si bien estaba claro que el Estado fuera el garante sanitario y fiscalizador, faltaba definir la forma en que esto se plasmaría. Si bien los bancos veían aspectos generales, no se preocuparon en mayor medida de la forma en que el Estado se transformaría en el garante sanitario. De ese modo el debate quedó entre el Estado y las empresas salmoneras, pero el primero tenía una limitación elemental. En ese momento el conocimiento en materia acuícola por parte del Estado era sumamente acotado (Katz et al., 2011), y sus organismos especializados – Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA) y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) – no contaban con suficiente capital humano para la actividad acuícola. Para el año 2007 SERNAPESCA contaba con un presupuesto 4,5 veces inferior a su par fiscalizador en agricultura (SAG) (Infante, 2007 en Nussbaum et al., 2012), y consecutivamente un personal reducido para la acuicultura:

«Una Subsecretaría de Pesca, y por lo tanto así se llamaba Subsecretaría de Pesca (...) y lo que existía era un Departamento de Acuicultura dentro de la Subsecretaría de Pesca, y en los tres o cuatro pisos tenían a cuatro o cinco personas que se dedicaban a la acuicultura...» (Entrevistado ex gerente gremial)

Como señala la cita del funcionario de SUBPESCA al inicio del apartado, previo a la crisis predominaba la idea de que la industria debía autorregularse, lo que se tradujo en un acotado aparato público en la materia. Si bien algunos aspectos reglamentarios – RESA y RAMA – del año 2001 instalan de cierto modo una base regulatoria en materia de acuicultura, esto nunca se complementó presupuestariamente en términos de recursos para fiscalización ni tampoco respecto a un desarrollo del conocimiento técnico en acuicultura (Bustos, 2012). Esto sienta las bases de una baja autonomía del Estado, en tanto el conocimiento especializado en materia acuícola se encontraba disperso y no legitimado por las instancias políticas superiores dentro de los ministerios respectivos al momento de iniciarse el trabajo pre legislativo, por lo cual era sumamente permeable a las recomendaciones que realizaran los actores que tenían mejor información. Esto es clave también respecto a la particularidad del sector productivo, en tanto a diferencia de sectores como agricultura, construcción y minería, la salmonicultura es relativamente reciente en Chile, y el sector privado le sacado bastante ventaja al público en términos de información y tecnología.

La Mesa del Salmón se definió como pública, y participarían de forma vinculante solamente organismos estatales (Nussbaum et al., 2012). En la práctica se optó por gente de confianza, más que por conocimientos especializados, debido a que la conformación de la mesa obedece a la situación de crisis y a la urgencia de generar un cambio institucional lo antes posible (Irrarrázaval, 2014; Nussbaum et al., 2012). Esto sobre todo por los requerimientos de los bancos lo que también es reconocido y bien evaluado por integrantes de la mesa:

«Yo encuentro que fue una buena decisión, nunca cortamos el diálogo con nadie, pero no lo hicimos parte de, imagínate una ONG, las empresas habríamos estado tres meses discutiendo la medida» (Entrevistado, coordinación de «Mesa del Salmón»).

Un aspecto importante que se desprende de esa cita es que existen otros actores que participan, independiente de que la mesa sea pública, como ONG's ambientalistas o sindicales, pero el empresariado tuvo una comunicación más activa en ella. En ese contexto, la organización de la mesa siempre mantuvo un diálogo fluido con SalmonChile e INTESAL⁸, y se llega a un acuerdo de palabra respecto a su participación, independiente de que el gremio consideraba que deberían haber sido integrados formalmente. Esta situación da cuenta de que, producto de la coalición, el empresariado tendrá una vinculación más fluida con el proceso, por sobre otros actores.

Dado su mejor conocimiento en materia acuícola, fueron los empresarios salmoneros quienes lideraron el debate. La guía que empleó el sector salmonero fue un documento que publicaron durante el 2008, elaborado por SalmonChile mediante INTESAL, el cual se denominó «44 medidas para afrontar la crisis sectorial», y gran parte de ellas fueron integradas en el cambio institucional (Alvial et al., 2012). Esto fue reconocido por diferentes actores privados:

«...pero nosotros diseñamos estas medidas sanitarias, usamos la institucionalidad de Salmón Chile por un lado y al mismo tiempo trabajamos con las empresas en particular, diseñando estas medidas sanitarias (...) fue el origen de la agenda reglamentaria» (Entrevistado ex gerente gremial)

A partir de esas medidas, SUBPESCA y SERNAPESCA evaluaban técnicamente cada una de las propuestas, y si bien reconocen que los salmoneeros entregaban su postura continuamente, señalan que éstas fueron variando paulatinamente:

«claramente cada una de las medidas fue discutida desde punto de vista técnico muy fuerte, hay medidas que nosotros no compartimos en absoluto (...) por tanto dentro de las 44 medidas se fueron administrando, incorporándose en la regulación en la medida que pasaban este filtro técnico» (Entrevistado, director SUBPESCA)

Este contexto da cuenta como los salmoneeros tuvieron capacidad de posicionar términos ante el Estado, y que, si bien los organismos especializados del Estado evaluaron sus términos, son los empresarios los que en buena medida lideran la discusión. Por otro lado, el Estado en esta etapa al no poseer una estructura técnica adecuadamente consolidada, dio cuenta de su baja autonomía en tanto se dedicó a evaluar medidas más que a tener un rol de mayor protagonismo en la definición de la nueva institucionalidad.

Tras ese proceso, el 8 de enero del año 2009 se ingresa al parlamento la propuesta de modificación de la Ley General de Pesca y Acuicultura (N°20.434). Los dos primeros ejes (a y b) – de preferencia de los salmoneeros y los bancos - se asocian al Estado como garante sanitario, y el tercero (c) era de preferencia específica de los bancos:

a) Garantías respecto a manejo sanitario: Se crean áreas de manejo sanitario, también conocidas como agrupación de concesiones o barrios salmoneeros, para generar planes de coordinación y periodos de descanso. Por otro lado, se crea un ordenamiento territorial de las concesiones, en donde se suspende el otorgamiento en las regiones de Los Lagos y Aysén, ésta última de forma temporal. Además, se establecen nuevas sanciones administrativas por incumplimiento, así como cambios en las disposiciones sanitarias y ambientales.

b) Fortalecimiento de la institucionalidad acuícola: Se aumentan los presupuestos para SERNAPESCA y SUBPESCA, así como también las potestades del primero en materia de fiscalización. Se fortalecen las unidades regionales, y también la planta de personal.

c) Sistema de transferencia y garantías sobre las concesiones: Se establecen las concesiones de acuicultura como prenda de garantía sin desplazamiento, y se establece un sistema de registro de cesión de derechos de concesión.

El conjunto de medidas cumplía con los requerimientos de los bancos, lo que permitió el rescate de la industria, ya que las empresas salmoneeras pudieron funcionar. De ese modo, la Mesa del salmón cumplió con las creencias instrumentales de todos.

En el trámite legislativo el proyecto tuvo más de 200 modificaciones (Nussbaum et al., 2012) y su aprobación tardó cerca de un año sin mayores sobresaltos. El proceso fue seguido por el equipo de la Mesa del Salmón, SalmonChile y la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, velando que no cambiaran los aspectos centrales que buscaban. Esto se logró mantener, pues la mayoría de los requerimientos de otros actores (Historia de la Ley N°20.434, 2010), tales como ONG's medio ambientalistas o los trabajadores salmoneeros, fueron acogidos en la medida que no afectasen aquellos elementos sobre los que los integrantes de la coalición tenían una creencia instrumental (Nussbaum et al., 2012).

Para comprender el producto del cambio institucional entonces, debemos entender que el mecanismo causal de este apartado, pasó por la capacidad que tuvo la asociación gremial salmoneera para definir el contenido de la reglamentación, independiente de que el Estado no acogiera todo. El bajo grado de decisión autónoma por parte del Estado en materia específica es elemental para comprender como se dio este mecanismo⁹. Esto

posibilitó que los empresarios lideren la discusión técnica, y que su rol en el proceso pre legislativo se materializara en un proyecto de ley «color salmón».

Problemas de acción colectiva y conflictos en la industria salmonera

Aparte del proceso del cambio de ley, pero dentro del cambio institucional, se dieron una gran cantidad de debates complementarios a la ley n° 20.434, que dieron cuenta de la complejidad de la acción colectiva en el sector. Fueron 19 modificaciones al reglamento sanitario (RESA) en las que, con mayor o menor grado de participación, los empresarios continuaron el diálogo y la discusión con el Estado.

Las primeras diferencias en materia de acción colectiva se dieron al momento de que se visualizó que SalmonChile no representaba a la totalidad del sector salmonero. Tal como señalaba Useem (1984), es fundamental comprender la diversidad de las firmas al interior de un sector productivo para comprender el principio corporativo que las moviliza políticamente. Ese es el caso de la Asociación de Productores de Salmón Coho y Trucha – ACOTRUCH -, la cual se conformó el año 2009 para representar durante el debate legislativo de la acuicultura a las empresas pequeñas y medianas, y de ese modo dar cuenta de la realidad del sector¹⁰. Además de representar a productores menores¹¹, también representaban a los productores de Salmón coho, los cuales se veían afectados por la implementación de áreas de manejo sanitario. Previo y durante la crisis estos productores no movilizaron recursos en temáticas legislativas, en tanto las empresas que se vieron afectadas por el virus ISA fueron las de mayor escala productiva, y las especializadas en Salmón atlántico (única variedad afectada por el virus ISA). Esta problemática fue identificada por los integrantes de la Mesa del Salmón, no obstante, lo reconocieron como un problema de representatividad de la asociación gremial:

«...de hecho el diseño que se armó, era un diseño para, no es que esté en contra de las otras empresas, es un diseño que está hecho muy atingente al desarrollo del salmón salar (atlántico), que es una de las especies, y por lo tanto gente que produce coho -y trucha- entonces hubo un problema de SalmónChile con algunos productores» (Entrevistado coordinación de «Mesa del Salmón»)

En ese plano, estas empresas no realizaron inversiones políticas al momento de la crisis. No obstante, al identificar los efectos distributivos del cambio institucional, movilizaron recursos para debatir aquellos aspectos normativos que les afectaban en mayor medida.

Si bien el caso de ACOTRUCH da cuenta de la situación de la acción colectiva dentro del sector, al interior de SalmonChile se dieron los principales problemas de acción colectiva. Durante la etapa final del proceso legislativo las empresas Trusal, Granja Marina Tornagaleones, Antartica, Invermar y AquaChile abandonaron la asociación gremial (La Tercera, 2010), por distintos motivos y en momentos distintos, pero por raíces similares. Problemas respecto al uso de los fiordos para producir smolts y regulaciones para las vacunas fueron los aspectos técnicos que marcaron la salida de las primeras. No obstante, el caso de Invermar se asocia a posicionamiento político, y el de Aquachile es la conjunción de ambos aspectos (El Mercurio, 2010). Si bien estas renuncias dan cuenta de diferencias respecto a las creencias normativas de los aspectos que se estaban discutiendo, se dieron tras la aprobación de la modificación a la ley de acuicultura, es decir en los reglamentos.

Antes de esta fragmentación, SalmonChile afirmaba que el documento de las 44 medidas fue elaborado desde el gremio, y que las medidas fueron propuestas, validadas y cumplidas voluntariamente por los socios (Alvial et al., 2012). No obstante, tiempo después desde el gremio reconocieron que:

«Cuando llegó la hora del compromiso, de que las empresas realmente adhirieran a estos programas, y participaran activamente en los programas, la participación en ese momento la verdad fue baja...La Asociación muchas veces no tiene la fuerza suficiente como para decir cuando hay enfoques distintos y hacer un trabajo de difusión y de convencimiento de los asociados de la importancia de estos temas» (Entrevistado ex gerente salmonero)

Esta afirmación, da cuenta de que, si bien se definieron medidas desde el gremio, estas no fueron absorbidas con la misma energía por todas las empresas, y que carecían de procesos deliberativos apropiados. Sobre

todo, las empresas de menor escala productiva, y las que sufrieron menos impactos por el ISA optaron por validar las medidas, pero sin una reflexión mayor, lo que se puede explicar por dos motivos. En primer lugar, urgía la aprobación de la ley para facilitar la liquidez bancaria, y en segundo lugar tampoco tenían conciencia de que el cambio institucional afectaría fuertemente sus prácticas productivas. En ese plano, dejaron pasar parte importante de las 44 medidas, y que otros asumieran los costos de transacción. Este punto es el tercer mecanismo causal, en tanto evidencia que dentro del gremio que lideró el debate técnico, los problemas de acción colectiva eran intensos. Más que por una acción racional por parte de quienes lideraron el proceso, la situación de crisis y los costos de transacción asociados, así como algunos aspectos productivos que definen el principio corporativo, incidieron para que las medidas del gremio fueran más representativas de un sector específico de la industria.

El problema de acción colectiva, y el rol del *free rider*, siempre estuvo presente en la asociación. No obstante, las empresas pequeñas no atendieron a esta situación hasta avanzado el cambio institucional. Al momento en que la nueva institucionalidad se materializó, con nuevas normativas y capacidad fiscalizadora desde el Estado, es que todas las empresas salmoneeras se re plantean políticamente para poder influir de manera efectiva. Muchas asumen que SalmonChile ya no es el mejor medio para eso:

«Entonces al fin y al cabo era una cosa un poco más difusa y por lo tanto eso fue a mi juicio humillante, la participación en Salmón Chile de los actores y otros actores encontraron la importancia de trabajar unidos (ACOTRUCH), para poder enfrentar a la autoridad y otros actores también vieron que al parecer era mucho más efectivo estar solos, y actuar solos e influir de manera independiente» (Entrevistado ex gerente gremial)

Los problemas distributivos fundamentales del cambio institucional fueron dos. En primer lugar, en la Ley n°20.434 el otorgamiento de concesiones se complejizó bastante, y se estableció que no se asignarían más concesiones en la región de Los Lagos, y lo mismo para la región de Aysén para hasta el año 2015 (Ley N°20.538). De ese modo, las empresas que se lograran recuperar de la crisis no podrían seguir creciendo, en tanto no podrían solicitar nuevas concesiones para producir, y su única alternativa sería arrendar o comprar concesiones a otra empresa. En segundo lugar, las agrupaciones de concesiones establecen periodos de descanso, y según como los empresarios tengan distribuidas sus concesiones, se les definirían los ciclos productivos. En caso de que una empresa tuviese todas sus concesiones en una sola agrupación, tendría que obligatoriamente ajustarse a los periodos establecidos en la ley, lo que afecta sus procesos productivos.

A partir de esto, se generó un complejo escenario para varias empresas, las que debieron asumir un diseño institucional pensado para una menor cantidad de empresas en la industria. Este punto fue reconocido desde la Mesa del Salmón en términos de diseño, y los efectos de ventas y fusiones de empresas ya se han dejado sentir en la industria (Tabla n°1)¹². En general, los compradores son empresas salmoneeras que cuentan con recursos financieros, pero que entraron más tarde a la actividad, y contaban con pocas concesiones. En ese escenario, se comienza a valorizar cada empresa en función de sus concesiones y su distribución.

Tabla n°1:
Ventas y/o fusiones de empresas salmoneeras tras el cambio institucional

Empresas vendidas o fusionadas	Comprador
Cultivos marinos Chiloé	CERMAQ (Mainstream)
Landes	Frio Sur (Grupo Del Rio)
Pacific Seafood	Frio Sur (Grupo Del Rio)
Trusal	Pacific-Star (Grupo Hurtado-Vicuña)
Congelados del pacífico	Ventisqueros
Icicle seafoods	Salmones Aysén
Mirasol	Salmones Humboldt (Grupo Mitsubishi)
Acuinova	CERMAQ (Mainstream)
Invermar	Alimar

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

La práctica de consultación empresarial constituida a partir del neoliberalismo pragmático es fundamental para comprender las dinámicas de relación entre el Estado y las empresas en Chile. No obstante, el producto del cambio institucional en acuicultura responde a un proceso más complejo que un simple proceso de consultación. En ese contexto, los mecanismos causales expuestos pueden servir para dar cuenta de posibles dispositivos de interacción a analizar en procesos de interacción entre el Estado y los empresarios. La presencia o ausencia de estos mecanismos puede generar instituciones económicas de diferente naturaleza, y que entreguen ventajas institucionales a distintos sectores. Tal como señala (Maillet, 2015a, 2015b), los productos de la institucionalidad económica sectorial pueden variar ampliamente, y comprender la causalidades de esas variaciones resulta fundamental al momento de buscar instituciones más justas. En ese contexto, los mecanismos discutidos en este artículo buscan robustecer los estudios de Economía Política en América Latina mediante un estudio de caso que no solo aborda las relaciones Estado-empresas, sino también da cuenta de la fragmentación que acontece en el sector empresarial en ese proceso.

A modo general, la posición obtenida por el gremio salmonero al momento de conformar una coalición con el Estado y los bancos, resultó elemental para que estos pudiesen posicionar sus términos en el diseño institucional. El poder instrumental y los recursos del empresariado, y fundamentalmente su capacidad de *lobby*, propiciaron esta condición. No obstante, esa condición por sí sola no garantizaba que las medidas propuestas por el empresariado fueran la base del cambio institucional, en tanto las formas de relación en el proceso podrían haber sido variadas. En ese plano, el segundo mecanismo causal resultó ser elemental debido a que la baja autonomía del Estado – sobre todo en materia de conocimiento acuícola- permitió que las 44 medidas de los salmoneros fueran la base de la discusión. En ese sentido, la baja autonomía del Estado no se debe exclusivamente a la permeabilidad frente al empresariado, como plantea Evans (1995) sino al débil conocimiento y capacidad técnica en materia acuícola. Este punto invita a comprender mejor el rol del conocimiento en la técnica en la Economía Política sectorial.

A modo específico, las diferencias internas dentro del sector salmonero se manifestaron continuamente en el proceso de cambio institucional. El sector salmonero es sumamente diferenciado en su interior y, como plantea (Useem, 1984), es clave para analizar como las empresas invertirá en recursos dentro de la asociación gremial, en tanto tienen también más recursos materiales comprometidos en la producción. Este punto sirve para comprender, y no para justificar, el hecho de que las discusiones lideradas por el gremio fuesen representativas de un grupo menor de empresas. Esta dinámica invita a los estudios sobre economía política a complejizar de mejor manera las diferencias al interior de los grupos empresariales que buscan incidir en la política, en tanto sus dinámicas internas se revisten de relaciones de poder internas que pueden ser visualizadas en los acuerdos institucionales.

Es fundamental seguir profundizando en las instituciones de política económica sectorial, y el rol del empresariado en ellas. En tanto el empresariado busca conseguir ventaja institucional para continuar sus patrones de acumulación, es elemental buscar que las políticas económicas sean justas para los distintos actores comprometidos, tales como trabajadores, comunidades locales, empresas menores y contratistas. Analizar comparadamente niveles de autonomía del Estado en distintos sectores podría ser sumamente útil para estimar su incidencia en el producto institucional. Así mismo, comparar entre modelos políticos de Estados y como se generan instituciones económicas podría entregar resultados interesantes, dado que no necesariamente un país neoliberal va a dar mayores ventajas institucionales a los empresarios.

Más allá del alcance de esta investigación, en la actualidad el sector salmonero busca disminuir la carga regulatoria, y afirman que las exigencias normativas le están restando competitividad a la industria. Este principio volvió a aglutinar a la industria, y aceptan que producto de la situación de crisis y la desconfianza entre productores, aceptaron medidas que limitan sus ventajas institucionales. A la par de esto, tras el cambio institucional el Estado aumentó su capacidad en materia acuícola, dado que cuentan con personal especializado y con información actualizada sobre indicadores asociados a la salmonicultura. El *score de riesgo* es una evidencia concreta de este punto.

Agradecimientos

Esta investigación contó con el apoyo de los proyectos Fondecyt Iniciación N°1112145, Fondecyt regular N° 1160848, al programa de Formación de Capital Humano Avanzado de CONICYT, y al Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) CONICYT/FONDAP/15130009.

Notas

¹ Si bien podrían haberse considerado otros actores – como ONGs – como variables independientes alternativas, su poco impacto en el resultado (ver sección sobre agenda legislativa) nos llevó a concentrarnos en los empresarios. De todos modos, Process Tracing solo controla retóricamente las otras variables independientes (Bril-Mascarenhas, Maillet, & Mayaux, 2017)

² Cabe señalar que parte de los entrevistados pertenecientes al sector privado se encontraban en el sector público durante parte importante del cambio institucional, por lo que la distinción entre público y privado es fundamentalmente para caracterizar.

³ Hall (2010) propone seis dimensiones relevantes para estudiar procesos de cambio institucional: Coaliciones; Incertidumbres y creencias instrumentales; Problemas de acción colectiva; Temas distributivos; funciones preferenciales; y complementariedades institucionales. En tanto Hall (2010) se refiere a dimensiones, y no a una cadena de causalidades, el presente trabajo se enfoca en las cuatro primeras. Esta decisión radica en la relevancia empírica de estas, y el rol marginal que poseen las dos últimas para abordar el resultado de la nueva institucionalidad acuícola.

⁴ Si bien este punto deja de lado la posibilidad de pensar el sector empresarial como un bloque ideológico, esto debe ser pensado con mayor detención. Esto podría complejizar el hecho de que los sectores empresariales respaldaron golpes de Estado en Argentina, Uruguay o Chile (Arriagada, 2004), no se debe dejar de lado que los nuevos modelos políticos se ajustaban mejor a sus creencias instrumentales. Sin embargo, Campero (2003) afirma que el sector empresarial chileno fue un bloque ideologizado.

⁵ Si bien no es lo central en el presente trabajo, es importante mencionar la gran cantidad de críticas que ha recibido la industria en términos de sus impactos ambientales, y sobre todo en aspectos laborales (Duran & Kremerman, 2008; Melillanca & Díaz, 2007)

⁶ No hay cifra consensuada. SalmonChile afirma que fueron 13.500 y la Confederación de Trabajadores del Salmón en 25.000 (Arias, 2010)

⁷ En la actualidad es el presidente de SalmonChile, y trabajó en AquaChile anteriormente.

⁸ Instituto Tecnológico del Salmón, unidad técnica de SalmonChile.

⁹ En otros trabajos se aborda la capacidad incremental del sector público en materia acuícola tras la experiencia del virus ISA (Irrarrázaval, 2014; Katz, Iizuka, & Muñoz, 2011). Si bien no es parte del objetivo del presente trabajo, si es importante mencionar que los organismos acuícolas han crecido en términos presupuestarios, cantidad de funcionarios, nivel de información técnica, y cantidad de profesionales especializados. Sin lugar a dudas, han aumentado su autonomía, y el debate en torno a las densidades de siembra y la implementación del score de riesgo es prueba de eso.

¹⁰ Extraído del sitio web ACOTRUCH: www.acotruch.cl. Revisado el 07/11/2013

¹¹ Por los costos de producción en la industria salmonera, no existen pequeños productores en la práctica.

¹² Adicionalmente, mientras se trabajaba en la publicación de este artículo la empresa Los Fiordos (controlada por Agrosuper) adquirió las empresas Friosur, Salmones Magallanes y AquaChile. Este punto ratifica la tesis respecto a que la posesión de concesiones acuícolas se transformó en un activo clave, y que las empresas que estaban interesadas en seguir creciendo en el sector y poseían capital financiero tenderían a comprar o fusionarse con las empresas que tuvieran concesiones adjudicadas previamente.

Bibliografía

- Alvial, A., F. Kibenge, J. Forster, J. M. Burgos, R. Ibarra, y S. St Hilarie. 2012. *The Recovery of the Chilean Salmon Industry. The ISA crisis and its consequences and lessons*. Puerto Montt: Informe preparado para Global Alliance Aquaculture.
- Arriagada, G. (2004). *Los empresarios y la política*. Santiago, Chile: LOM.
- Barton, J. (1997). ¿Revolución Azul? El impacto regional de la acuicultura del salmón en Chile. *EURE*, 22(68), 57 - 76.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Michigan, USA: University of Michigan Press.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 37.3 (2017): 659-684. 37(3), 659 - 684.

- Bustos, B. (2012). Brote del virus ISA: crisis ambiental y capacidad de la institucionalidad ambiental para manejar el conflicto. *EURE*, 115(38), 219-245.
- Carriere, J. 1981. *Landowners and Politics in Chile: A Study of the Sociedad Nacional de Agricultura, 1932-1970*. CEDLA.
- Campero, G. (2003). La relación entre el Gobierno y los Grupos de presión: El proceso de la acción en bloques a la acción segmentada. *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 159-176.
- Coen, D., W. Grant, y G. Wilson. 2010. "Political Science: Perspectives on Business and Government". Pp. 26–51 en *The Oxford handbook of Business and Government*. Oxford: Oxford University Press
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Cortes Terzi, A. (2000). *El circuito extrainstitucional del poder*. Santiago, Chile: CESOC.
- Culpepper, P. 2011. *Quiet Politics and Business Power*. Cambridge: Cambridge University Press
- Duran, G., y M. Kremerman. 2008. *Informe Industria del Salmón*. Cuadernos de Investigación N°5. Fundación Sol
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: State and industrial transformation*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- Fairfield, T. (2010). Business power and tax reform: taxing income and profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2), 37-71.
- Fernández, M., & Miranda, D. (2011). *Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo: El caso de la coalición salmonera en Chiloé Central*. Documento N°108 RIMISP.
- George, L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and Theory development in the Social Science*. Massachusetts, USA: MIT press.
- Gourevitch, P. (1986). *Politics in Hard Times. Comparative responses to international economic crisis*. New York, USA: Cornell University Press.
- Haggard, S., Maxfield, S., & Schneider, B. R. (1997). Theories of Business and Business-State Relations. En S. Maxfield, & B. R. Schneider, *Business and the State in Developing Countries* (págs. 36-62). New York, USA: Cornell University Press.
- Hall, P., y D. Soskice. 2001. "An Introduction to Varieties of Capitalism". Pp. 1–69 en *Varieties of Capitalism. The institutional foundation of comparative advantages*, editado por D. Soskice. Oxford: Oxford University Press
- Hall, P., y K. Thelen. 2008. "Institutional change in varieties of capitalism". *Socio-Economic Review* 7(1):7–34.
- Hall, P. (2010). Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. En J. Mahoney, & K. Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (págs. 204-224). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Historia de la Ley N°20.434. (2010). *Historia de la Ley N°29.434. Modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura*, en Biblioteca del Congreso Nacional.
- Irrarrázaval, Felipe. 2014. "¿Peces gordos y peces pequeños? Las empresas salmoneras y el cambio institucional en acuicultura post crisis del virus ISA". Tesis para Magister en Ciencia Política, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Katz, J., Iizuka, M., & Muñoz, S. (2011). Creciendo en base a los recursos naturales, «tragedia de los comunes» y futuro de la industria salmonera chilena. *CEPAL - Serie desarrollo productivo*, 191, 1-95.

- Mahoney, J. (2010). After KKV. The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics*, 62(1), 120-147.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En J. Mahoney, & K. Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (págs. 1-37). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Maillet, Antoine. 2015a. “Más allá del ‘modelo’ chileno: una aproximación multi-sectorial a las relaciones Estado-mercado”. *Revista de Sociología e Política* 23(55):53–73.
- Maillet, Antoine. 2015b. “Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del estado en los mercados”. *Revista de Estudios Políticos* 169:109–36.
- Melillanca, P., & Díaz, I. (2007). *Radiografía a la industria del salmón en Chile. bajo la mirada de los estándares de RSE*. Puerto Montt, Chile: ONG ECOCEANOS.
- Neuendorf, K. (2002). *The Content Analysis Guidebook*. California, USA: Sage Publications.
- Nussbaum, I., Pavez, C., & Ramírez, E. (2012). Crisis del virus ISA y la nueva institucionalidad en Chiloé. En P. Ospina, & P. Hollenstein, *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina* (pp121-138). Quito, Ecuador: La tierra.
- Olson, M. (1965). *The logic of Collective Action*. Cambridge, UK: Harvard University Press.
- Rehren, A. (1995). Empresarios, transición y consolidación democrática en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 5-61.
- SalmonChile. (2012). Chilean salmon industry brief.
- Schmitter, P. (2010). Business and Neo corporatism. En D. Coen, W. Grant, & G. Wilson, *The Oxford Handbook of Business and Government* (págs. 248 -). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Schneider, B. R. (2004). *Business and politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, B. R. 2013. *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*. New York: Cambridge University Press.
- Schneider, B. R., & Karcher, S. (2012). La política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 39(70), 7-28.
- Silva, E. (1996). *The State & Capital in Chile: Business elites, technocrats and market economies*. Colorado, USA: Westview Press.
- Silva, E. (2002). Capital and the Lagos Presidency: Business as Usual? *Bulletin of Latin American Research*, 21(3), 339-357.
- Silva, E. (2007). El Estado y el capital en Chile: La construcción social de las instituciones para la formulación de políticas económicas. En E. Hershberg, *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia* (págs. 75-90). Barcelona, España: Icaria.
- Sotomayor, A. (2008). Los metodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: Avances, agendas y retos. *Política y gobierno*, 15(1), 159-179.
- Useem, Michael. 1984. *The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K.* Oxford University Press.
- Woll, Cornelia. 2007. “Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists”. *Journal of Public Policy* 27(01):57–78.