

CAPÍTULO III

EL CASO DE LA REGIÓN ACUÍCOLA EN CHILE (LLANQUIHUE-CHILOÉ)

LA REGIÓN DE LOS LAGOS, también denominada X Región (de acuerdo a la división administrativa de Chile en 13 regiones) se encuentra ubicada en el extremo sur del valle central. Es la región que marca la transición desde el valle central hacia la zona austral. Geográficamente, se encuentra entre los paralelos 39° 15' y 43° 40' de latitud sur, una extensión aproximada de 490 Km y una superficie de casi 67.000 Km². Su población, al año 2000, era algo superior a un millón de habitantes, con capital regional en la ciudad de Puerto Montt, frente al Golfo de Reloncaví (la población nacional de Chile es de 15 millones de habitantes). Cerca de un 35% de la población es rural, lo que se compara con una tasa del orden del 15% a nivel nacional, según estadísticas oficiales.

Sus principales dotaciones de recursos naturales son: por un lado, el medio acuífero, formado tanto por lagos de agua dulce como por fiordos, bahías, canales y territorios marítimos, con aguas puras y oxigenadas, mantenidas con abundantes corrientes marinas y abastecidas por ríos provenientes de glaciares y volcanes nevados, con temperaturas entre 8° y 15° C (más elevadas que en los países nórdicos). Este medio ha favorecido el desarrollo de la pesca artesanal. Por otro lado, una amplia dotación de bosque nativo, en el cual destacan los bosques de alerces milenarios, contribuye no sólo a la biodiversidad sino también a mantener la pureza de las aguas, ya que los bosques actúan como filtros para evitar la erosión y retener elementos como el nitrógeno y el carbono¹.

¹ Ventaja natural que puede ser afectada por la explotación desmedida del bosque nativo.

La belleza paisajística, que surge de la combinación de lagos, ríos, golfos y volcanes con nieves eternas, y la importante dotación de bosques nativos, algunos milenarios como el del alerce, le han otorgado un creciente atractivo turístico, industria de gran desarrollo reciente. Un tercer componente de la dotación de recursos naturales es el régimen de lluvias, que permite el cultivo de forrajes en gran escala para la ganadería. Surge, así, una estructura productiva basada fundamentalmente en la ganadería y sus derivados, la pesca, el turismo y, en menor medida, la silvicultura. En torno a estas actividades dinamizadoras, se han desarrollado la actividad manufacturera y de servicios.

La Región de los Lagos comprende cinco provincias (de norte a sur): Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena. Esta última es de escasa población e importancia económica actual, debido a su ubicación poco accesible al interior de los primeros fiordos, al este de la provincia de Chiloé. Su principal objeto de debate ha sido la creación de un parque de bosque nativo, y su declaración como Santuario de la Naturaleza, de propiedad del magnate y ecologista norteamericano, Douglas Tomkins, objetivo que es cuestionado por varios sectores de opinión (entre ellos, los empresarios acuícolas).

El principal interés de este trabajo se concentrará en las provincias de Llanquihue y Chiloé, que son aquellas donde se ha concentrado la pesca y el cultivo del salmón. La provincia de Llanquihue forma parte de la plataforma continental, y allí es donde se concentran los principales lagos de la región (el más grande de los cuales, y del país, es el lago Llanquihue). La provincia de Chiloé comprende un territorio continental, de difícil acceso, y la Isla de Chiloé, donde se concentra la población y la actividad económica y turística. Sin embargo, la información estadística se referirá a la región como un todo, ya que no es posible desagregar a nivel de provincias.

LA ECONOMÍA REGIONAL

Aunque la población de la Región de Los Lagos representa el 7% de la población nacional, su economía, medida por el PIB regional, sólo alcanza un valor entre 3,5% y 4,3% del PIB (dependiendo si se lo mide en relación al PIB regionalizado o total). Ello corresponde a un nivel de producto *per cápita* regional que está entre los más bajos del país. En 1996 sólo era superior al de la Región de la Araucanía, la más pobre de Chile (Anexo, Cuadro 12). Sin embargo, en la última década ha sido también una región muy dinámica. De acuerdo a la información oficial sobre Cuentas Regionales, del Banco Central, la Región de Los Lagos alcanzó un ritmo de crecimiento de su producto regional de 7,3% anual en el período 1985-1997, levemente superior al 7% que obtuvo el Producto Interno Bruto regionalizado, de 7%. Hasta 1997, último año del

registro, se detecta una aceleración del crecimiento: 8,8% en 1993-1997 frente a un 5,5% en 1990-1993. Desde el punto de vista de la contribución de los sectores económicos, la pesca fue la actividad más dinámica, con un crecimiento de 449% en 1985-1996 frente a un 61% del sector silvoagropecuario (Banco Central, Cuentas Regionales). Esta diferencia enfatiza lo señalado anteriormente, en cuanto a la transformación de la estructura productiva de la región. Siendo la pesca un sector de creciente internacionalización, ello ha permitido que las exportaciones regionales superen el 6% de las exportaciones nacionales en 2000. En 1990 esta relación era sólo de 3% (Anexo, Cuadro 13). En términos de valores exportados, la región los aumentó desde 254 millones de dólares en 1990 a más de 1.100 millones en 2000 (Anexo, Cuadro 13). Ciertamente, ello tiene un impacto directo sobre los territorios.

Al interior del sector silvoagropecuario se detectan también cambios estructurales. Los cultivos anuales, en especial el trigo, y las praderas naturales disminuyeron significativamente su importancia, mientras que, en cambio, aumentaron las praderas mejoradas y las plantaciones forestales (concentradas estas últimas en la provincia de Valdivia). Dos aspectos merecen ser enfatizados. En primer lugar, este cambio denota un esfuerzo por aplicar más inversión y tecnología en el uso de los recursos, lo que ha permitido aumentar la productividad del sector. En segundo lugar, un pequeño aumento neto de más de 2% en el uso de la tierra, junto al importante aumento de la superficie de plantaciones forestales (137%), sugieren que ha habido un desplazamiento de bosques naturales por plantaciones forestales, aspecto que más adelante se comentará en relación a las tensiones que se están creando en el medio ambiente. En efecto, con el incentivo del subsidio forestal se ha estimulado las plantaciones forestales incluso a costa del bosque nativo, tema que ha suscitado un amplio debate sobre el impacto ambiental de esta sustitución.

El sector pesquero es, lejos, la actividad más dinámica de la región y la que ha llegado a ser la más importante, desplazando el papel tradicionalmente relevante del sector silvoagropecuario. En el Cuadro 10 del Anexo se puede apreciar su ritmo de crecimiento en los años noventa (tasas superiores al 10% por año y, en ocasiones, en torno al 30%). Como se señalaba más arriba, a partir de un desempeño muy modesto y de menor importancia en la economía regional hasta los años setenta, a fines de esa década se inició un *boom* del sector, el cual se extendió a lo largo de los ochenta y hasta comienzos de los noventa. En esta última década se produjo la gran transformación del sector: en tanto el alto crecimiento de las capturas se basó en la extracción, principalmente artesanal, de peces y moluscos, desde fines de los años ochenta se constató un agudo proceso de agotamiento de los recursos

que llevó a una fuerte declinación de las capturas (hay estudios de caso del Instituto de Fomento Pesquero, IFOP, citados en Schurman 1996: 1702 y ss.). Sin embargo, en su reemplazo emerge el cultivo del salmón, el cual ha sustituido con creces a la pesca tradicional.

El Índice de Competitividad Regional para 1997 ofrece otra perspectiva para analizar la economía regional. Este índice, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para 1996 y actualizado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional para 1997, muestra un descenso desde el lugar 9 al lugar 11 entre ambos años. Independientemente de estos cambios, que pueden obedecer a factores aleatorios, el hecho principal es que la región está entre las de menor competitividad a nivel nacional (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1999: 11).

LA SITUACIÓN SOCIAL

Como se señalaba más arriba, la Región de Los Lagos muestra uno de los más bajos niveles de producto *per cápita* del país, lo que corresponde al alto predominio tradicional que ha tenido la agricultura y la pesca artesanal. De aquí se desprende una situación social que en general puede calificarse de alta prevalencia de la pobreza. Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), que evalúa cada dos años la situación de la pobreza en Chile, al año 1998 la Región de Los Lagos exhibía un índice de 29,4% de población bajo condiciones de pobreza, el cual se compara con un 21,7% para el país (Anexo, Cuadro 22)². Aunque esa situación experimentó un mejoramiento a lo largo de los años noventa, ya que en 1990 más de un 40% de la población regional sufría la pobreza, en relación al resto del país el mejoramiento fue más débil, ya que en aquel año el índice nacional era muy cercano al índice de esa región.

Otra forma de medir la calidad de vida de la población es a través del Índice de Desarrollo Humano, que lleva el PNUD. Este índice coincide en ubicar a la región en los lugares más bajos del *ranking* nacional. Incluso entre 1990 y 1998 hubo un deterioro, ya que la región cayó del lugar 10 (entre 13 regiones) al lugar 11. Aparte de las insuficiencias señaladas, la región adolece también de carencias de importantes bienes públicos, como lo muestra el Índice de Competitividad Regional que calculó el PNUD para 1997, y que coloca a la Región de Los Lagos en el lugar 13 del capítulo de infraestructura. Sin duda, estos resultados reve-

² No es casual a esta situación de pobreza, la baja tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo. En 1999 esa tasa era de 26%, comparada con un 35% a nivel nacional. En el caso de los hombres, la tasa regional es de 76,4%, superior al 74,3% nacional (Anexo, Cuadro 6).

lan insuficiencias acumuladas a lo largo de mucho tiempo, no obstante los esfuerzos de las políticas públicas de la última década. Como lo muestra el Cuadro 24 del Anexo, la región ha tenido una alta prioridad en las políticas de inversión pública en transporte caminero, educación y cultura, y una importancia mediana en sectores como vialidad urbana, viviendas, salud y agua potable. Por otro lado, y como se plantea en la sección siguiente, el alto crecimiento del sector de la salmonicultura está contribuyendo también al mejoramiento de las oportunidades económicas de la población, aunque todavía en forma muy concentrada a algunos territorios y a algunos sectores de la población.

LA ACTIVIDAD PESQUERA

Como se ha mencionado, esta región ha logrado un alto ritmo de crecimiento económico en los años noventa, producto principalmente del cultivo del salmón y las actividades conexas que se han desarrollado. Sin embargo, se trata de una actividad y un dinamismo muy localizados en las zonas costeras de Llanquihue-Chiloé.

Hasta los años ochenta, el motor del desarrollo económico local fue la pesca artesanal, basada en una gran diversidad de especies nativas y moluscos. Sin embargo, 15 años antes esta actividad había sido de muy escasa importancia, ya que sólo se destinaba al consumo de subsistencia local. Por ejemplo, en los años cincuenta la región aportaba el 10% de la pesca nacional, proporción que cayó al 1% en la década siguiente debido al desarrollo de la industria en el norte del país (Schurman, 1993). Otros factores que explican el bajo desarrollo histórico de la actividad pesquera en la Región de Los Lagos eran el costo de transporte a los principales centros de consumo del país y la ausencia de una cadena de frío que permitiera la conservación del producto.

Sin embargo, con la apertura comercial iniciada en los años setenta y los incentivos a la exportación de los años ochenta, la industria pesquera regional logró un despegue espectacular. El número de empresas procesadoras de pescados y mariscos aumentó de 12 a 112 entre 1977 y 1990. La cantidad de botes artesanales (inferiores a 15 toneladas) creció a un ritmo de 38% anual entre 1979 y 1989 (Schurman, 1993). La flota industrial, inexistente en 1975, comprendía 11 barcos con más de 15 toneladas en 1988 (Schurman, 1993). Las capturas casi se cuadruplicaron entre 1977 y 1990.

Con todo, desde fines de los años ochenta se comenzó a experimentar un agotamiento de los recursos silvestres de la pesca, por sobreexplotación, con lo cual la actividad decayó fuertemente. Casi simultáneamente, el auge de la industria del salmón cultivado permitió compensar esa declinación. Esta industria se ha convertido en una ac-

tividad emblemática del rápido auge económico chileno desde fines de los años ochenta. La sustitución de la pesca artesanal por la salmónica como motores del desarrollo económico regional se puede apreciar en el Cuadro 18 del Anexo sobre desembarques, por especies.

El efecto de este *boom* económico en la provincia de Chiloé contrasta con la tradicional visión de un territorio estancado en el pasado, de muy baja densidad poblacional y actividades de subsistencia ligadas al cultivo de papa, trigo y avena, aparte de la pesca artesanal. Pero al mismo tiempo que este crecimiento económico ha abierto insospechadas oportunidades de progreso a su población, se están creando fuertes presiones sobre un medio ambiente y recursos hasta hace dos décadas casi inexplorados.

La organización del sector pesquero comprende dos subsectores principales: la pesca artesanal y la pesca industrial. La primera se basa en un alto número de pescadores, que a fines de los años sesenta se estimaba en poco más de 3.000 personas (Schurman 1993: 166). Estos pescadores podían o no ser los propietarios de sus botes, dependiendo de su capacidad económica. La flota artesanal aumentó de 1.474 botes en 1979 a 6.475 en 1989, entre los cuales la mayor expansión se produjo en botes pequeños (inferiores a 10 metros de eslora), con motor fuera de borda. Una encuesta de 1992 sobre el origen de esta población artesanal en Chiloé revela que más de la mitad de ella provenía de la misma provincia, aunque la ocupación del padre tendía a ser principalmente la pesca y la agricultura (Schurman, 1993: Cuadro 4-2). Este crecimiento del equipamiento artesanal fue apoyado por un programa crediticio conjunto de la Corporación de Fomento (CORFO), que es una agencia estatal para el fomento productivo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual aportó varios millones de dólares durante los años ochenta. Pero el gran atractivo para invertir en el sector fue la alta rentabilidad que se podía obtener, en comparación con las alternativas tradicionales de empleo en la región (que eran la agricultura y los empleos en servicios o la construcción). Pero en los años ochenta, como consecuencia de la crisis económica que vivió Chile entre 1982 y 1985, el desempleo sobrepasó el 20%, los salarios reales se deprimieron y la población de regiones más apartadas (como fue el caso de Chiloé) perdió expectativas de encontrar empleos atractivos. En cambio, la fuerte devaluación del peso y los incentivos a las exportaciones crearon un ambiente favorable para las actividades extractivas, lo que estimuló al sector privado a invertir en el procesamiento de conservas de pescados y mariscos para la exportación. Se mencionó anteriormente un aumento de las empresas procesadoras de 12 a 112 durante los años ochenta. Estas inversiones indujeron, a su vez, el rápido crecimiento de la pesca artesanal, por su demanda de materias primas.

La pesca industrial requiere de inversiones en mayor escala e implica mayor riesgo, lo que la hace poco atractiva para las empresas, especialmente si no se tiene la *expertise* y el conocimiento técnico adecuado. Esto explica el bajo número de barcos en la zona. Adicionalmente, la posibilidad de comprar los botes artesanales para formar empresas mayores no es viable por la necesaria presencia del empresario durante las faenas. La pesca artesanal requiere monitoreo directo, ya que de otro modo es muy fácil el engaño.

ACTORES SOCIALES

El aislamiento tradicional de estos territorios y su estructura económica predominantemente rural han contribuido a un bajo nivel de movilización social (contrastante, por lo demás, con la alta movilización social de las regiones mineras del norte de Chile). De ahí que el liderazgo social haya sido ejercido principalmente desde la institucionalidad pública y, sobre todo, municipal. Con todo, los profundos cambios económicos que ha vivido el territorio desde los años ochenta han contribuido a generar movimientos sociales embrionarios, ligados a los desafíos que surgen de los impactos económicos en las actividades tradicionales. Por otra parte, organizaciones externas al territorio, tanto nacionales como extranjeras, involucradas especialmente con la problemática medioambiental, han entrado en la escena local y comenzado a ejercer una influencia contestataria.

La intensa actividad de la pesca pelágica de los años ochenta, llevada al extremo, provocó la sobreexplotación de estos recursos, como se señaló más arriba, y afectó especialmente la pesca artesanal. Esta vio mermados sus recursos, y debió reorientarse hacia actividades sustitutivas, como la extracción de algas (Anexo, Cuadro 18). Como simultáneamente se desarrolló el cultivo del salmón, surgió una competencia por el acceso al borde costero y la obtención de concesiones. Aunque más adelante se aborda con más detalle esta cuestión, la competencia por las concesiones ha sido muy desigual. Mientras la industria acuícola ha tenido tiempos de espera para obtener las concesiones que en promedio llegan a los dos años, para los pescadores artesanales esos tiempos pueden llegar hasta los 17 años, según declaran sus dirigentes. Además, los elevados costos de transacción para obtener una concesión añaden otra barrera de entrada para los pescadores artesanales. Por último, y no menos importante, la ley de pesca estableció un sistema de cuotas de pesca pelágica que les entrega el 95% de los recursos de pesca a las industrias y solo el 5% a los pescadores artesanales, en virtud de la aplicación de un criterio de distribución histórica de esos recursos.

Estos desafíos incentivaron el desarrollo del sindicalismo entre los pescadores artesanales, con el objeto de contar con organizacio-

nes que les permitieran negociar ante las autoridades y expresar sus intereses. La ley de pesca establece el concepto de “áreas de manejo sustentable” en zonas de acceso exclusivo a organizaciones de pescadores artesanales para la pesca bentónica (mariscos y moluscos en el fondo marino). Un sector de este sindicalismo se ha organizado en un Consejo Regional de Pescadores Artesanales (COREPA), el cual a su vez se afilió a la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH). Este sector se ha caracterizado por su orientación reivindicativa, pero no representa a la totalidad de los sindicatos, ya que existe otra Confederación, la Confederación Nacional de Federaciones de Pescadores Artesanales de Chile (CONFEPACH), de orientación más institucional. A nivel nacional, la CONAPACH protagonizó una movilización política en el año 2002, con el objetivo de impedir la prolongación legal de la actual distribución de cuotas de pesca que proponía el Gobierno por un período de diez años. Con motivo de este episodio, se ha dado la paradoja que el Gobierno de la Concertación, interesado en promover la inversión industrial en el sector de la pesca, encontró una fuerte oposición a la aprobación de la prórroga entre los propios partidos políticos de la Concertación y el apoyo legislativo de los partidos de la oposición. La prórroga por diez años de la ley de pesca vigente finalmente fue aprobada por el Congreso, aunque no sin fuertes roces entre los partidos de gobierno.

Pero, sin duda, el nuevo y principal actor social de los años noventa en Chiloé ha sido la industria del cultivo del salmón. Como se explica más adelante, en veinte años el sector ha tenido un desarrollo extraordinariamente dinámico, puesto que alteró la estructura de la economía y del paisaje regional.

El rápido crecimiento de las exportaciones motivó a las empresas a organizarse en la Asociación de Productores de Salmón y Trucha, organismo gremial que ha representado los intereses del sector, tanto en Chile como en el extranjero, pero que también ha entrado a desarrollar actividades de innovación tecnológica de interés común a las empresas del sector. Concientes de los riesgos ambientales que genera la actividad y de las críticas que surgieron de parte de organismos no gubernamentales ambientalistas, como la Fundación Terram, y de sectores políticos, esta Asociación organizó el Instituto Tecnológico del Salmón, organismo que en asociación con universidades y centros tecnológicos especializados, ha desarrollado nuevas tecnologías menos contaminantes. Cabe señalar que es de interés de la industria la preservación de la limpidez de las aguas para el cultivo del salmón, pero este no es un objetivo plenamente compartido por todas las empresas, ya que muchas de ellas han operado con criterios de corto plazo y en base al desplazamiento geográfico de sus instalaciones,

buscando la maximización de sus utilidades antes que un desarrollo sustentable a largo plazo.

El rápido crecimiento de la industria le ha permitido generar un poder económico considerable en la región, por lo que se ha constituido en uno de los actores más influyentes. De hecho, esta industria es la que ha ido imponiendo en la práctica el nuevo patrón de desarrollo de la región, con las autoridades públicas que han desempeñado, generalmente, un papel reactivo. Con una proyección internacional, derivada de su presencia exportadora (que la ha convertido en el segundo exportador mundial de salmón cultivado), la industria es también un actor internacional que forma alianzas comerciales en el exterior y confronta judicialmente a otros gobiernos frente a las acusaciones de *dumping* en los mercados europeos y norteamericanos. Para ello ha buscado la alianza con el gobierno chileno, el cual se ha mostrado siempre dispuesto a favorecer las condiciones para su desarrollo.

En el plano local, la población expresa una cierta ambigüedad hacia la industria de la salmonicultura. Por una parte, reconoce que esta industria ha venido a sustituir la oferta de empleos que antes generaba la pesca pelágica (decaída ahora por la sobreexplotación) y la percibe como una columna vertebral de la nueva economía chilota. Sin embargo, ello no excluye ciertas dosis de resentimiento por una distribución de los ingresos considerada poco equitativa: una industria de altas ganancias y crecimiento espectacular opera en el mercado del trabajo con criterios estrictamente económicos, con remuneraciones que no sobrepasan en mucho los salarios mínimos legales, aunque bajo condiciones laborales duras para los trabajadores, los cuales deben someterse a temperaturas y horarios de trabajo a veces extremos. Por otra parte, la población también expresa su preocupación por los efectos ambientales. Una encuesta de opinión pública reveló la alta prioridad que le da la población local al objetivo de protección medioambiental. Un 85% le dio más prioridad al medio ambiente que al desarrollo económico de la región (15%). Entre los dos problemas ambientales más relevantes se señaló la contaminación de los lagos (50%) y la tala de bosques (37%)³.

Un actor de creciente e influyente presencia en la región es el inversionista estadounidense Douglas Tompkins, quien ha realizado cuantiosas inversiones en la compra de alrededor de 400.000 hectáreas en la provincia adyacente de Palena, con el objeto de formar una reserva ecológica privada denominada Parque Pumalín. Para propiciar un

³ Encuesta MORI 1998, citada por Haefner (2000).

enfoque de “ecología profunda”⁴ ha declarado su oposición frontal a la expansión de la industria de la salmonicultura, prohibió la actividad en su territorio y favoreció la pesca artesanal. A través de una fundación, apoya otras organizaciones ambientalistas nacionales y locales.

La alta notoriedad pública que logró ha suscitado un debate nacional y las suspicacias de las autoridades nacionales respecto de los reales objetivos de sus inversiones. La mayor preocupación tanto del Gobierno como del sector empresarial es el impedimento para el desarrollo económico de un territorio con un alto valor potencial de diversos recursos naturales y fuentes de energía. Por otro lado, por la magnitud del territorio comprometido y su ubicación geográfica, ha generado también la desconfianza de las Fuerzas Armadas. Tampoco han faltado las críticas relacionadas con la marginación de la población local, la que estaría siendo desplazada gradualmente hacia otras comunas, lo cual está generando una presión social en lugares de alta pobreza. Como consecuencia de la inactividad económica, los respectivos municipios reciben muy bajos ingresos por impuestos municipales⁵.

El principal tema de debate es la solicitud que ha hecho Tompkins para que el Parque Pumalín sea declarado Santuario de la Naturaleza, con lo cual se consagraría legalmente la prohibición de actividades que alteren el estado natural, salvo expresas autorizaciones del Consejo de Monumentos Nacionales, que tiene a su cargo la tuición sobre los santuarios de la naturaleza. Asimismo, se critica la falta de políticas y la incapacidad del Estado para asumir una postura frente a desafíos de gran magnitud, como es el caso de inversiones privadas que afectan significativamente la vida social, económica y geopolítica de un territorio.

4 Se define en términos de que los ecosistemas no deben ser intervenidos; sino, por el contrario, preservados de la acción humana.

5 Se ha sostenido que la comuna de Hualaihué percibe en patentes municipales ingresos equivalentes a mil veces menos del Parque Pumalín que de la industria salmonera; al mismo tiempo, generaría como máximo cien empleos estables, en comparación con 2000 empleos de la industria salmonera (ver <www.ild.cl>).