

Instituto de Asuntos Públicos
Escuela de Postgrado
Universidad de Chile

ISSN 0719-4889
vol. 1 n° 1. Junio, 2014

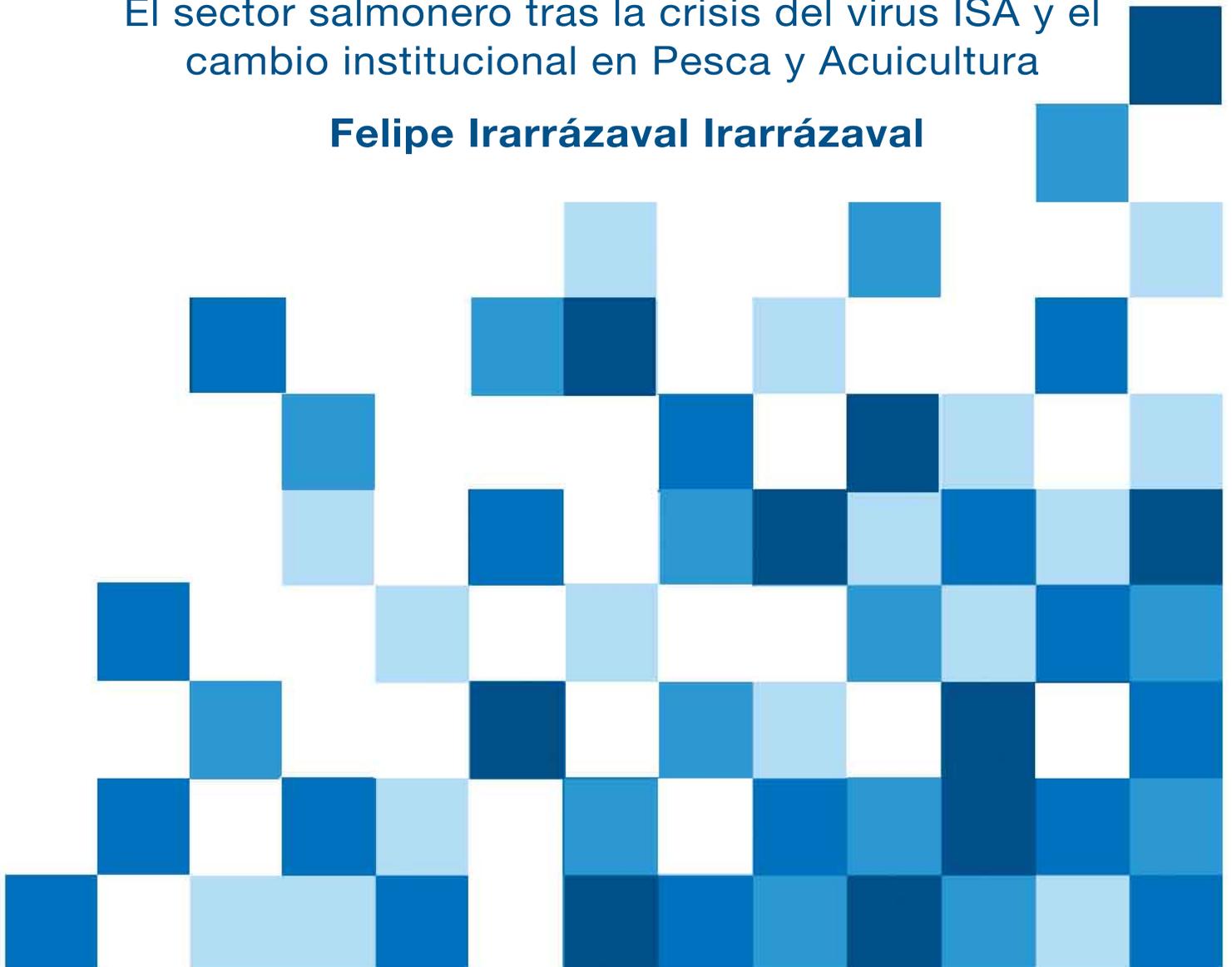
MCP DOCUMENTOS DE TRABAJO

Ciencia Política

Unir para ganar: Agrupaciones empresariales para influir en el Estado.

El sector salmonero tras la crisis del virus ISA y el
cambio institucional en Pesca y Acuicultura

Felipe Irrarrázaval Irrarrázaval



Unir para ganar: Agrupaciones empresariales para influir en el Estado¹

El sector salmonero tras la crisis del virus ISA y el cambio institucional en Pesca y Acuicultura

Felipe Irrarrázaval Irrarrázaval²

Cómo citar:

Irrarrázaval Irrarrázaval, Felipe (2014). “Unir para ganar: Agrupaciones empresariales para influir en el Estado. El sector salmonero tras la crisis del virus ISA y el cambio institucional en Pesca y Acuicultura”. *MCP Documentos de Trabajo* vol. 1 n° 1. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

¹ El presente trabajo fue desarrollado en el marco del curso de Sociología Política del programa de Magister en Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. El autor agradece al profesor del curso, Octavio Avendaño, por sus comentarios. El trabajo muestra parte de las discusiones desarrolladas por el autor en la elaboración de su tesis para optar al grado de Magister en Ciencia Política, por lo cual se agradece al profesor Jaime Baeza y a la profesora Beatriz Bustos por su colaboración como guías de ese trabajo. Además se agradece al proyecto FONDECYT de Iniciación N°11121451 “La Región de Los Lagos post crisis del ISA, Desafíos para el desarrollo territorial”, en donde se enmarca el trabajo.

² El autor es becario de posgrado Fundación Volcán Calbuco, y del programa de becas para magister en Chile de CONICYT.

Resumen

El presente trabajo se enfoca en la relevancia de la acción de los empresarios en la política chilena. Se acota en específico a la acción de los principales gremios empresariales en la formulación de políticas económicas desde la dictadura hasta los gobiernos de la Concertación. El argumento que se desarrolla es que la práctica de consultar a los gremios empresariales en la formulación de políticas, lo que se entiende como neoliberalismo pragmático, se ha mantenido de forma constante desde la crisis económica de 1982 a la actualidad. Esto es evidenciado con el cambio institucional en acuicultura desarrollado tras la crisis del virus ISA que afectó al sector salmonero, en donde el gremio salmonero tuvo un rol protagónico en el proceso.

Abstract

The approach of this work is the relevance of the business action over the Chilean politics. Specifically, it addresses the action of the main business association on the process of economic policy making since the dictatorship to the governments of the Concertación. The main argument is that the participation of the business association in the policy making process, understood by pragmatic neoliberalism, has operated continuously since the economic crisis of 1982 until our days. This is evidenced with the institutional change in aquaculture before the ISA virus crisis. The crisis harms the salmon economic sector, and his business association was one of the main actors of the institutional change process.

I. INTRODUCCIÓN

Si bien los empresarios son reconocidos actores políticos en Chile, ciertos autores afirman que no se ha indagado en mayor medida respecto a su acción concreta en la arena política (Arriagada, 2004; Fairfield, 2010; Schneider, 2004). Desde la primera mitad del siglo XX, gran parte de la acción política del sector empresarial en Chile era canalizada vía asociaciones gremiales (Schneider, 2004; Arriagada, 2004), las que también tuvieron un rol activo durante la reformulación política de la dictadura (Silva, 1996). No obstante, Campero (2003) sostiene que en el periodo reciente la acción empresarial ha tendido a dejar de lado los bloques ideológicos para trabajar de forma segmentada. Si bien puede haber cambiado la lógica de acción de los gremios empresariales, la relevancia de su acción sigue siendo destacable, y la experiencia del sector salmonero tras la crisis del virus ISA y el cambio institucional en pesca y acuicultura no es excepción.

El argumento central que se desarrolla en este trabajo es que la ventaja institucional obtenida por la industria salmonera tras el cambio institucional en pesca y acuicultura debe ser comprendida tras una mirada retrospectiva de las relaciones entre los gremios empresariales y el Estado, y especialmente la cultura consultativa del sector público hacia el privado. Para analizar esto se proponen tres ejes teóricos; en primer lugar la noción de cambio institucional (Mahoney & Thelen, 2010), desglosando los diferentes tipos de cambios y las características de los procesos; en segundo lugar el concepto de poder extra institucional (Cortes Terzi, 2000), con la finalidad de establecer parámetros de análisis sobre actores que inciden en la institucionalidad pero se encuentran fuera de ella; y en tercer lugar las agrupaciones empresariales (Schneider, 2004), con el fin de establecer porque y como se conforman.

Por lo tanto, el trabajo se estructura en cuatro apartados, además de la introducción. En primer lugar se desarrollará un marco conceptual que permita comprender el accionar político del sector empresarial, subdividido en los tópicos: poder extra-institucional (Cortés Terzi, 1997), cambio institucional (Mahoney & Thelen, 2010) y agrupaciones empresariales (Schneider, 2004). A continuación se desarrollará una caracterización general de la acción gremial de los empresarios en Chile desde la dictadura hasta los gobiernos de la concertación (Silva, 1996; Campero, 2003; Schneider, 2004; Arriagada, 2004), cerrando el apartado con el surgimiento de empresarios que actúan de forma fragmentada de acuerdo a Campero (2003). En tercer lugar se abordará el caso específico del cambio institucional en pesca y acuicultura, los actores que inciden en él y las coaliciones que se conforman. Finalmente se desarrollan conclusiones y una discusión final.

II. APROXIMACIONES PARA LA ACCIÓN EMPRESARIAL EN LA POLÍTICA

Los empresarios son actores que han influido en la política de Chile de forma activa (Arriagada, 2004; Campero, 2003; Schneider, 2004; Fairfield, 2010; Silva, 2002). No obstante, sus formas de acción, así como su capacidad de incidencia no es constante en el tiempo (Campero, 2003; Schneider, 2004). Una manera de entender aquellos momentos en que la capacidad de incidencia de los grupos empresariales sobre el sistema político se incrementa es cuando se producen alteraciones o cambios respecto a los elementos de la vida política y/ social que poseen una relativa durabilidad. Dicho de otro modo, los escenarios de cambio institucional (Mahoney & Thelen, 2010; Hall, 2010; Beckert, 1999) son de suma relevancia para la acción política de los empresarios. Esta afirmación se puede ver graficada en la creación de la Confederación de Producción y Comercio (CPC) para contener los intereses empresariales frente a las posibles reformas del Frente Popular en la década del 30 (Schneider, 2004, págs. 154-155), en la participación empresarial en cambios institucionales asociados a política económica durante la dictadura (Silva, 1996; Arriagada, 2004) o su rígida postura frente a las reformas tributarias durante los gobiernos de la Concertación (Fairfield, 2010; Silva, 2002).

a. Aproximaciones a los cambios institucionales

Antes de desglosar la acción empresarial en la política, o en forma más específica en los cambios institucionales, es necesario acotar marcos interpretativos para este proceso. Si bien en la bibliografía se tiende a reconocer que una gran cantidad de autores se han interesado en las instituciones, no son muchos los trabajos que han indagado en cómo estas se generan y transforman (Beckert, 1999; Thelen, 2009; Hall, 2010; Mahoney & Thelen, 2010). Una manera de entender los cambios institucionales es la propuesta por Mahoney & Thelen (2010), quienes elaboran un marco detallado para explicar los tipos de cambio institucional de tipo gradual. Este marco parte de una base estructural configurada por el contexto político y las características de las instituciones, los cuales configuran el tipo de agente dominante que impulsará el cambio institucional. La explicación del modelo se inicia desde el final del proceso, es decir desde el tipo de cambio institucional que habrá. De ese modo se puede dar un *Desplazamiento*, en donde se eliminan las reglas antiguas y se instauran reglas nuevas, una *Estratificación*, en donde solamente se incorporen reglas nuevas sin modificar las anteriores, una *Desviación* en donde no se eliminan todas las normas establecidas, pero si se eliminan algunas, modifiquen otras y agreguen nuevas, o una *Conversión* en donde solamente se modifiquen las normas establecidas, sin eliminar ni agregar normas.

En síntesis, el tipo de cambio institucional se verá afectado según el contexto político, institucional y el tipo de agente. Mahoney & Thelen (2010) plantean que el contexto político puede variar en función de la rigidez que posean los puntos y jugadores con poder

de veto, mientras que el institucional varía en función del nivel de discrecionalidad que exista respecto a la interpretación y aplicación de las normas de la institución en cuestión. Esto es conjugado con cuatro tipos de agentes, que su accionar es condicionado por los elementos anteriores, y varían en función de cuanto esperen preservar del sistema institucional y cuanto respeten las normas establecidas. De ese modo hay un agente *Insurreccional* que no espera preservar elementos del sistema institucional, y no respetará las normas, otro agente *Subversivo* que respeta las normas y busca desplazar el sistema establecido, otro agente *Simbionte*³ que busca modificar parte de la institucionalidad para su beneficio, no obstante no necesariamente cumple con el respeto por las instituciones, y finalmente el agente *Oportunista*, el cual modificará las instituciones según las oportunidades que encuentre, y respetará las normas en función del control que tengan. De ese modo, en función del contexto político e institucional que exista los diferentes agentes podrán realizar modificaciones al sistema institucional.

Otra alternativa para comprender los cambios institucionales es la propuesta por Hall (2010), quién busca mejorar la capacidad analítica de los cambios institucionales del Institucionalismo de elección racional, mediante la integración de elementos del Institucionalismo histórico y sociológico. A grandes rasgos el “Modelo racionalista expandido” parte desde la conformación de coaliciones que estén dispuestas a movilizarse en función de implementar cambios institucionales, la cual se verá direccionada en función de las creencias instrumentales prevalecientes respecto a los efectos del cambio institucional. Esta coalición conformada se verá expuesta a los problemas básicos de la acción colectiva, fundamentalmente en base a problemas de distribución del poder, por lo cual los asuntos distributivos al interior de las nuevas instituciones es un asunto elemental. Los efectos del cambio institucional son multidimensionales, y la postura específica de cada actor dentro de la coalición conformada respecto a cada dimensión, variará en función de la valoración que cada actor le entregue a esa dimensión. Además, los efectos no contemplados de la nueva institucionalidad serán regulados por la institucionalidad previa, por lo que el pasado se torna en una variable que sigue condicionando el presente.

b. Los empresarios como poder extrainstitucional

En cualquiera de los dos modelos de cambio institucional abordados, el sector empresarial tiene capacidad para operar tanto como agente de cambio como de jugador de veto. No obstante, en estricto rigor el sector empresarial no necesariamente detenta el poder político ni tiene participación en la institucionalidad formal al momento de que se produzcan cambios al interior de ella. Sin embargo, su homogeneidad social y potencialidad

³ Existe la variedad mutualista y parasitaria, en ambos casos tratan de agentes de cambio institucional que no crearon las instituciones pre-existentes a la situación de cambio. La diferencia entre ellos es que el agente simbionte parasitario explota las reglas de las instituciones pero contradice su espíritu, mientras que el simbionte mutualista rompe las reglas de las instituciones para la defensa de éstas.

hegemónica lo determinan como una “*clase dirigente*” pese a no poseer el poder formal (Cortes Terzi, 2000), y debido a que controlan gran parte de las actividades productivas, en materia de políticas económicas son prácticamente un co-gobierno en esa materia (Cortes Terzi, 2000). Esta última aproximación posee un correlato en los estudios que conceptualizan las empresas⁴ como capital, dado que su supuesto central es que las empresas no requieren organizarse para ejercer presión, pues en la medida que la inversión determina el crecimiento económico, los Estados se encuentran forzados a decidir en función del capital (Haggard, Maxfield, & Schneider, 1997). En la misma línea se encuentra la noción de “poder estructural” asociado al empresariado (Fairfield, 2010), puesto que se alude a las implicancias estructurales que pueden tener las distintas decisiones políticas, en cuanto al supuesto básico de que las democracias capitalistas dependen de las inversiones, por lo que las posibles decisiones que puedan tomar los Estados se ven limitadas por éste tipo de poder (Fairfield, 2010). Similar argumento es el que desarrolla Susan Strange (1996) al respecto, pues para ella en realidad el problema no es el sector empresarial en sí, sino el Capital y la globalización en su ejercicio de determinar las decisiones de los Estados.

Estos elementos marcan parte de lo para Cortes Terzi (2000) determina al sector empresarial dentro del circuito extra institucional del poder. Más allá de ser un poder que se ejerce fuera de las vías institucionales del Estado, como bien podría ser cualquier grupo de presión en general o los poderes fácticos, Cortes Terzi (2000) señala que un poder es extra institucional cuando: a) logra ser competitivo en la definición de políticas; b) posee capacidad de decisión autónoma; y c) tiene capacidad para eludir o sancionar medidas del poder institucional. Este último punto es de suma relevancia para el sector empresarial, puesto que ya sea por el “poder estructural” o el capital que controlan, tienen capacidad para sancionar las decisiones de la institucionalidad del Estado mediante reducción de empleos o retiro de inversiones. Además, los instrumentos de poder que poseen quienes ejercen extra institucionalmente son lícitos, no obstante esto no les entrega legitimidad, por lo cual tienden a ser aplicados fuera de la luz pública.

Por otro lado, los instrumentos de poder extra institucional son propiedad de quienes los ejercen, a la vez que son inaccesibles para el común de la sociedad. Ejemplo de esto puede ser la red de contactos y vínculos directos que posee el sector empresarial con el Estado, lo que bien puede ser ejemplificado con la noción de “autonomía enraizada” (*Embedded autonomy*) planteada por Peter Evans (1995), la cual representa la conexión entre los burócratas y demás actores, entre ellos los capitalistas, pero sin perder de vista que el Estado es un organismo autónomo que tiene poder de decisión propio. Por ejemplo, en el plano de Chile, Silva (2007) afirma que las reformas económicas realizadas en Chile

⁴ La bibliografía anglosajona emplea el término *business*, que literalmente podría ser más cercano a negocios. No obstante, el contenido conceptual que es desarrollado para *business* se acerca más a lo que podría entenderse como sector empresarial.

durante la dictadura tuvieron este enraizamiento⁵ con asociaciones empresariales, pero que en la práctica fue parcial en la medida que no participaron sectores sociales medios ni bajos, independiente de que el Estado mantuviera su capacidad de decisión autónoma.

Ya sea porque las políticas de desarrollo económico difícilmente pueden ser implementadas sin su venia, o bien por que controlan una serie de servicios públicos de relevancia social (sobre todo en el caso chileno), el empresariado posee fuentes de poder extrainstitucional sin necesariamente ejercerlo de forma efectiva. De todos modos, en lo que corresponde a atributos que son relevantes para desplegar instrumentos de poder de tipo extra institucional, Cortes Terzi (2000) plantea que el análisis del sector empresarial no se puede realizarse en exclusiva función de lo económico. En primer lugar, el sector empresarial es una “escisión social”, lo que le entrega una identidad propia y las bases para la autoconciencia sobre sí. En efecto, *“ningún análisis de los hombres de negocios deja de reparar en que la gran mayoría de ellos – sea por origen o por una integración tardía – comparten elementos fundamentales de lo que podríamos llamar “la conciencia de clase” de la burguesía”* (Arriagada, 2004, pág. 11). En segundo lugar, Cortes Terzi (2000) plantea que han desarrollado una clara voluntad de ejercer un liderazgo nacional en materia de desarrollo. En tercer lugar, se encuentra la homogeneidad, como producto de ser una escisión social con convicción de liderazgo, y apunta a que prefieren optar por resolver los problemas entre ellos antes que recurrir a terceros. *“Los conflictos intra empresariales se subsumen ante el interés de permanecer como instancia de poder”* (Cortes Terzi, 2000: pág, 161).

En la misma línea, Arriagada (2004) plantea que en periodos de relativa estabilidad se pueden observar diferenciaciones al interior del sector empresarial, no obstante al momento en que son atacados sus valores fundamentales (principalmente la propiedad privada) tienden a articularse en su defensa. Si bien la sociología y la politología moderna reconocen que al interior de las clases sociales existen contradicciones y divisiones, que pueden representar “fracciones de clase” (Arriagada, 2004), esto no implica necesariamente que al interior de una clase existan intereses contrapuestos en continua confrontación. Si bien existen autores que señalan a los pequeños empresarios como opositores de los grandes empresarios, la tendencia general de la literatura en la materia apunta a evidenciar la estrecha relación que poseen en cuanto a concepciones políticas y relación ideológica (Arriagada, 2004). En períodos de crisis el empresariado tiende a aunarse. Cuando surgen amenazas que ponen en peligro sus valores fundamentales, es decir la propiedad privada y el orden y autoridad de las empresas (Arriagada, 2004, pág. 16), tienden a olvidar sus diferencias. De hecho, esto es clave para entender como los sectores empresariales respaldaron golpes de Estado en Argentina, Uruguay o Chile, por citar algunos ejemplos (Arriagada, 2004).

⁵ Lo denomina autonomía incorporada

Para finalizar este apartado, es fundamental señalar que Cortes Terzi (2000) propone que la homogeneidad empresarial es producto de un sistema de construcción hegemónica racional, lo que deja de lado cualquier enfoque espontáneo asociado a la mera existencia de redes sociales estrechas. Una evidencia relevante de aquello, es que la homogeneidad del sector empresarial se encuentra representada fundamentalmente a través de asociaciones gremiales que posicionan y defienden su discursividad.

c. Agrupaciones empresariales

Las empresas como asociación, o más específicamente las asociaciones empresariales, es una de los enfoques en que mayor relevancia cobra la organización política de los empresarios (Haggard, Maxfield, & Schneider, 1997). La asociación por si misma evidencia un interés colectivo, pues dentro de las posibles acciones que pueden tomar las empresas para influir en la política, optan por la asociación para representar y defender sus intereses (Schneider B. R., 2004,). Podrían tomar una serie de otras opciones en las que podrían invertir para influir en la política, pues podrían practicar derechamente sobornos, financiar campañas y/o partidos, hacer lobby o establecer directamente vínculos con oficiales de gobierno (Schneider B. R., 2004). No obstante, en repetidos casos los empresarios optan por formar asociaciones como estrategia medular. Las cifras son claras para la región, pues incluso las empresas de mayor envergadura, en su mayoría forman parte de grupos formales o informales (Garrido y Peres, 1998 en Schneider B. R., 2008). En efecto, en promedio un 80% de las empresas de mayor tamaño se encuentra afiliadas a un grupo económico (Lefort, 2005 en Schneider B. R., 2008). Schneider (2004) señala que la formación de asociaciones concentraba la mayoría de las acciones de portafolios empresariales para Chile y México a partir del 90', así como a Colombia hace más tiempo. De hecho, para el caso de Chile las asociaciones como la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) o la Cámara de Producción y Comercio (CPC) tuvieron activas participaciones al momento de que el Estado diera el giro hacia el neoliberalismo durante la dictadura (Silva, 1996; Silva, 2002; Schneider, 2004), e incluso la CPC sigue teniendo injerencia en materia tributaria (Fairfield, 2010). No obstante lo anterior, Campero (2003) afirma que esta lógica viene en deceso, al contrario de la acción segmentada y específica que están ejerciendo los empresarios en la política en la actualidad.

Hay un aspecto clave señalado por Schneider (2004), pues la organización empresarial, la que es fundamental para la interacción con el Estado, varía en función de la capacidad del Estado para aceptarla o disgregarla. En palabras del autor:

Yo sostengo que la mayoría de los patrones de variación en la organización empresarial – fuertes versus débiles, ricos versus pobres, amplia versus estrecha, politizada versus neutral- puede ser trazada mediante las acciones de los actores estatales y el efecto acumulativo de estas acciones durante el siglo

XX. En otras palabras, los estados organizan o desorganizan los negocios⁶
(Schneider B. R., 2004, pág. 5)

Se deben destacar dos aspectos relevantes para ésta afirmación. Primero, que las instancias de interacción Estado-Empresarios son acumulativas durante el tiempo, y que por lo tanto gran parte de las situaciones de interacción son precedidas por otras de índole similar. Y segundo, que la organización empresarial varía en función de la capacidad del Estado para escuchar y solventar sus demandas, pues evidentemente en caso contrario la organización empresarial no tendría mayor relevancia ni sentido. Este alcance del autor extiende la invitación a entender la acción de los empresarios como una dinámica construida sostenidamente en el tiempo, y por diversos actores

Lo relevante de que el Estado configure la relación con los empresarios, es que la aceptación de la acción empresarial dentro de las instituciones formales determinará o excluirá las posibles acciones que puedan seguir. En función de esa amplia gama de oportunidades políticas y el contexto político, Schneider (2004) afirma que los empresarios tienen un *portafolio* de opciones posibles a desplegar. Por ejemplo, si existen varios espacios institucionalizados y formales para que los empresarios desplieguen sus preferencias en materia política, así como la penalización por sobornos es muy elevada, las opciones de *portafolio* de los empresarios será más acotada en función de las vías institucionales. En contraste, si los capitalistas tienen varias vías para influir fuera del sistema institucional, su *portafolio* de opciones será más amplio (Schneider, 2004). Posteriormente, Schneider (2010) señala que las asociaciones empresariales participan de múltiples maneras en la política, por ejemplo mediante su aparición en medios de prensa propios o externos, en donde incluso visualizan resultados de sus centros de investigación. También 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. Además, la vía institucionalizada considera la participación del sector empresarial en diferentes foros y mesas de discusión, las cuales por lo general son denominadas deliberativas o consultivas (Schneider, 2010).

III.AGRUPACIONES EMPRESARIALES DESDE LA DICTADURA HASTA LA CONCERTACIÓN

El gobierno de la Unidad Popular constituyó un “gran miedo” para el sector empresarial (Arriagada, 2004, pág 132), y se puede afirmar que la amenaza a la propiedad privada fue un factor de aglutinación para la clase empresarial (Campero, 2003). Este factor es relevante para comprender el fuerte apoyo que entregó el sector a la intervención e instauración del régimen militar (Arriagada, 2004). Fundado en ello, el apoyo irrestricto de los principales gremios al régimen militar se complementó con silencio

⁶ Traducción del autor.

pleno en cuanto a las violaciones a derechos humanos, destrucción del régimen político, censuras a medios de comunicación y todas las vejaciones asociadas a la dictadura militar (Arriagada, 2004).

La relación del sector empresarial, así como de sus principales gremios, con la dictadura militar posee un antes y un después tras la crisis económica de 1982. En el periodo que Eduardo Silva (1996) denomina como de *Neoliberalismo radical*, comprende desde 1975 hasta 1982. En ese periodo las asociaciones empresariales son excluidas de la definición de políticas por parte del Estado (Silva, 1996). Esto debe ser entendido, en primer lugar, desde la autonomía que poseen los hacedores de política en un régimen dictatorial, razón por lo cual los grupos de interés quedan marginados (Silva, 1996) En segundo lugar, Eduardo Silva (1996) señala que es fundamental analizar quienes hacían las políticas en ese contexto, lo que ayudará a comprender por qué se generaron vínculos con actores determinados. La mayor parte de ellos había estudiado economía en la Universidad de Chicago, razón por lo cual reciben el nombre de *Chicago Boy's*, y tenían un perfil tecnocrático ideologizado (Silva, 1996). Esta colectividad evitó contacto con grupos de interés organizado y cualquier instancia de consulta en pos de que las reformas a implementar no se vieran contaminadas (Silva, 1998, pág 227 en Schneider, 2004). Además de tener en común los estudios de posgrado, gran parte de ellos se encontraba vinculados a un acotado grupo de conglomerados de empresas comerciales, financieras y que eran competitivas en materia de importación (Cruzat-Larraín, Banco Hipotecario de Chile y Edwards) (Silva, 1996). Este fenómeno determinó que fueran exclusivamente estos conglomerados quienes tuvieran acceso único a la discusión de políticas con los *Chicago Boy's*, además del acceso a información privilegiada (Silva E., 1996b).

Por otro lado, las políticas económicas que adoptaba el régimen militar tendieron a dividir las opiniones de los gremios que componían la CPC, puesto que fundamentalmente la SOFOFA se oponía a una liberalización radical, mientras que la SNA la apoyaba (Silva, 1996). Ante este escenario en que la acción gremial se veía disminuida por diferentes factores, Schneider (2004) agrega otras dimensiones que podría ser relevantes. Ejemplo de ello puede ser que la defensa de los derechos a la propiedad privada pasó a ser una tarea exclusiva del Estado, además que en ese plano ya no participaban los trabajadores ni las organizaciones de izquierda por el contexto represivo de la dictadura. Además, tanto en los organismos estatales (Banco Central o CORFO) como en las empresas estatales (antes de ser privatizadas), fueron removidos de sus directorios los representantes de los gremios empresariales.

Todo este escenario se vio modificado considerablemente tanto por la crisis económica de 1982 como tal, como por la relación de esta con políticas específicas que se habían tomado entre 1975 y principios de los 80's, y sus efectos sobre las inversiones (Silva, 1996; Schneider, 2004; Arriagada, 2004). El periodo comprendido entre 1982 y 1989 es

denominado por Silva (1996a; 1996b) como *Neoliberalismo pragmático*, puesto que los hacedores de políticas del Estado mantienen el principio de liberalizar la economía, no obstante se asume que debe existir algún grado de intervención estatal en el mercado (Silva E., 1996b). Si bien en términos de estructura organizativa del Estado no existió variación, en términos de interacción Estado-empresarios si se pudieron observar cambios, lo que se tradujo explícitamente en la nominación de empresarios y líderes gremiales en altos cargos de las carteras financieras y económicas (Silva E. , 1996a; Silva E. , 1996b). Si bien el lineamiento general del Estado sigue siendo la liberalización económica, en este periodo las carteras sectoriales como comercio e industria, agricultura, minería y obras públicas pasan a ser lideradas por destacados empresarios que poseían intereses tanto en el mercado nacional como internacional, y a diferencia de sus predecesores, no poseían conexiones estrechas con los grandes conglomerados (Silva E., 1996b).

Por otro lado, la CPC sale de sus silencio y pasa a convertirse en un actor relevante en materia de políticas públicas (Arriagada, 2004). Se presentó un consenso general entre los líderes empresariales respecto a que requerían articularse mediante la CPC para la proposición de políticas, lo que tenía un correlato en que el régimen militar señaló que no consideraría proposiciones de grupos aislados (Schneider, 2004, pág. 165). En ese plano se dieron complejos debates sectoriales, fundamentalmente en torno a las tarifas diferenciales que proponía la SOFOFA, quienes finalmente debieron aceptar tarifas uniformes (Silva, 1998 en Schneider, 2004, pág. 165). Este trabajo decantó en la propuesta política de la CPC de 1983: “Recuperación Económica: Análisis y Proposiciones”, el cual concuerda en los lineamientos de que se hace necesaria algún grado de intervención estatal (Arriagada, 2004). O bien, se explicita la orientación hacia el *Neoliberalismo pragmático* por sobre el *Neoliberalismo radical*.

Este contexto marca la pauta respecto a una participación activa de las agrupaciones empresariales en materia de formulación de políticas públicas, dado que a diferencia del periodo anterior, régimen dictatorial abrió los canales de comunicación para los gremios. Estos habían conformado una coalición fuerte junto con los *Chicago Boy's*, y que encontraba fuerte respaldo en el diario *El Mercurio* y en organismos internacionales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y la banca internacional (Arriagada, 2004). Schneider (2004) señala que este cambio de interacción entre la dictadura y los empresarios se puede asociar a dos aspectos; en primer lugar, la crisis económica dejó la experiencia de que era necesario tener una ligazón con las agrupaciones empresariales en función de obtener mejores respuestas a la crisis; y en segundo lugar, la complejidad política que enfrentaba Pinochet durante 1983 significó que debía asegurar que la mediana empresa y el sector industrial no se posicionaran en la vereda opuesta al régimen, para lo cual era necesario obtener la lealtad de las elites empresariales (Schneider, 2004, pág. 167; Silva E. , 1996b, pág. 309).

Este escenario permite entender como durante este periodo se mantienen fluidamente los canales de comunicación entre los ministros de Pinochet y los líderes gremiales. Estos canales, plantea Eduardo Silva (1996, pág. 309) se dan fundamentalmente en dos niveles. En un primer nivel, la CPC participa y propone activamente en materia de tasas de intercambio, interés y política monetaria junto con las carteras financieras y los directivos del Banco Central. En un segundo nivel, interactúan de forma directa los gremios específicos junto con los ministerios determinados considerados como relevantes, por ejemplo la SNA junto con el Ministerio de Agricultura. Esto último es relevante, pues dichas instancias regulares de consultación al sector empresarial se transformaron en un incentivo para que los gremios sectoriales invirtieran una mayor cantidad de recursos en la creación de departamentos o unidades técnicas que les entregasen un soporte para dichas instancias (Schneider, 2004; Silva, 1996).

Este periodo también es relevante en la medida que consolida los vínculos políticos entre el sector empresarial articulado en la CPC con la dictadura militar, lo que se tradujo en su apoyo irrestricto durante el plebiscito de 1988 (Campero, 1995 en Schneider, 2004). Si bien antes del derrocamiento de Salvador Allende ya se podía caracterizar al sector empresarial como un bloque ideologizado respecto a la defensa de sus intereses, el vínculo político estrecho con la dictadura reafirma la caracterización del sector empresarial como una colectividad conservadora y vinculada a los partidos de derecha, y sobre todo en defensa del “neoliberalismo” (Campero, 2003)

La política económica definida durante la dictadura, principalmente mediante los *Chicago Boys* (Silva, 1996; Silva, 2007; Silva, 2006), en parte es desarrollada desde una “autonomía enraizada” entre el Estado y el sector empresarial (Silva, 2007). Por lo tanto, debe entenderse que gran parte del legado institucional de la dictadura contaba con la aprobación de las agrupaciones empresariales que habían respaldado y participado en la formulación de distintas políticas. En ese contexto Patricio Aylwin recibe el gobierno y la política económica después del régimen autoritario. La ascendente Concertación mantuvo el énfasis en la estabilidad macroeconómica, así como la calidad técnica especializada en esa tarea (Silva, 2002; Silva, 2006). Además de que las políticas definidas en el régimen eran amigables y cercanas al sector privado, Silva (2002) señala que es fundamental entender que las limitaciones institucionales que dejó Pinochet antes de la transición le entregaban al sector empresarial tranquilidad frente a la democracia, en la medida que no se encontraba amenazados elementos fundamentales de su interés. Bajo ese marco, si bien Aylwin inició una serie de reformas políticas, el sector empresarial no se interesó mayormente en ellas, salvo en la reforma al código laboral y el aumento en los impuestos (Silva, 2002; Silva, 1996). Si bien los partidos de derecha impusieron su veto en las negociaciones legislativas, la CPC contribuyó a que la Concertación pudiera aprobar varios aspectos del proyecto. En efecto, Aylwin mantuvo las dinámicas de consultación hacia los principales gremios empresariales, lo que también sería clave para la rápida aprobación de

la reforma tributaria (Silva, 1996). Eduardo Silva (2002) señala como un aspecto fundamental para la mantención de las buenas relaciones entre el Estado y los empresarios el hecho de que la Democracia Cristiana y su posición moderada-centrista se orientarán a crear la atmosfera para las buenas relaciones. Esta tendencia se mantuvo para el gobierno de Eduardo Frei (Silva, 2002), el cual fue menos enfocado a las reformas, pero siempre con intención de mantener sólidos vínculos con el sector privado. Evidencia de aquellos pueden ser las comisiones de trabajo establecidas entre el Ministerio de Economía de Eduardo Frei y la CPC con la finalidad de establecer una agenda programática conjunta (Schneider, 2004).

No obstante lo anterior, y sin significar un periodo de cambios sustanciales al sistema político chileno, durante el gobierno de Ricardo Lagos la relación entre los empresarios y el Estado sufrió cambios (Silva, 2002), lo que sin duda tuvo su mayor expresión en la reforma tributaria que planteó (Silva, 2002; Fairfield, 2010). Lagos poseía un discurso diferente a sus predecesores, más asociados al neo-estructuralismo o al socialismo renovado, lo que sin duda mantuvo al sector empresarial atento a los posibles cambios (Silva, 2002). Además, es fundamental tener en consideración que tras la elección de Lagos la UDI pasa a ser la principal fuerza de la derecha, así como también la SOFOFA (sector más conservador del empresariado) pasó a ser mayoría dentro de la CPC (Silva, 2002). Si bien el sector empresarial colaboró con el gobierno de Lagos en aspectos macroeconómicos, tuvieron disputas en materia de reforma tributaria.

Si bien Lagos mantuvo la tendencia de tener tecnócratas en el gobierno, como por ejemplo Nicolás Eyzaguirre (Silva, 2006), estos coincidían en que la tributación del sector privado era muy baja y era necesario recaudar más recursos para implementar políticas sociales. Si bien el gobierno propuso un aumento tributario desde el 15 al 20%, en la práctica solo logro llegar al 17%, así como tampoco pudo avanzar en impuestos directos a las empresas (Fairfield, 2010). Tasha Fairfield (2010) plantea que los obstáculos que impuso el sector empresarial a esta reforma se pueden plantear en tres aspectos. Primero que nada, el sector empresarial en Chile cuenta con una larga experiencia de asociatividad y cohesión, lo cual debe ser complementado al endurecimiento de su posición durante el gobierno de Lagos (Silva, 2002). En segundo lugar, se encuentran las férreas conexiones que tienen con los partidos políticos, especialmente con Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente. Un tercer aspecto es la cultura de consultación existente entre las relaciones Estado-empresarios, la cual tras el golpe de 1973, y sobre todo tras la crisis de 1982, fue sembrada por el régimen autoritario, y cuidada y cultivada durante los dos primeros gobiernos de la Concertación.

Sin embargo lo anterior, e independiente que hasta el gobierno de Lagos se haya mantenido constante la cultura política de consultación a los gremios empresariales respecto a las reformas políticas de su interés, Campero (2003) señala que se dieron importantes cambios

al interior del sector empresarial. La hipótesis central que propone Campero (2003) se estructura bajo dos supuestos; primero es que la postura integrista e inflexible del bloque empresarial le dificultaba un posicionamiento adecuado en los debates que implicaban los cambios que experimentaba la vida social y política en Chile, lo que paulatinamente comenzó a debilitar su liderazgo a nivel nacional; segundo, es el recambio generacional de los dirigentes gremiales, quienes en la nueva etapa se caracterizaban por ser más jóvenes, poseer posgrados y una mejor y más amplia vinculación con los miembros de la alta dirección pública. A raíz de estos dos fenómenos, Campero (2003) propone que el sector empresarial deja atrás su característica de “bloque ideologizado”, para adquirir *“una mayor flexibilidad para expresarse conforme a intereses corporativos diferentes en el marco de la búsqueda de posicionamientos en una economía altamente competitiva, fuertemente integrada al mundo y en rápido cambio tecnológico”* (Campero, 2003, pág. 172). Esto no quiere decir que el sector empresarial deja de lado su posición ideológica, sino que posee una perspectiva más dinámica y revisionista respecto al desarrollo económico.

IV. LA CRISIS DE LA INDUSTRIA SALMONERA Y LA RELEVANCIA DE LA ASOCIACIÓN GREMIAL

Tras la crisis del virus ISA, el cual brotó el año 2007, el hasta entonces asombroso sector salmonero sufrió drásticas transformaciones. Desde prácticamente no existir exportaciones salmoneras en 1980, y no tener mayor relevancia hasta 1995, para el año 2007 el sector representaba un 5% del total de las exportaciones en Chile, alcanzando la cifra de USD\$2.500 millones de dólares al año por el concepto de producción de 700 mil toneladas anuales, lo cual prácticamente equiparó a Chile con Noruega, principal productor mundial (Katz, Lizuka, & Muñoz, 2011). Posterior al brote del ISA, y su fulminante expansión (Bustos, 2012), para el año 2010 la industria sólo logro producir 300 mil toneladas, la misma cantidad que había producido el año 2000 (Katz, Lizuka, & Muñoz, 2011). Este escenario condujo al sector salmonero a un proceso de re articulación, tanto para lograr soslayar la crisis, como para dialogar con el sector público ante las inminentes nuevas normativas que se requerían. El gobierno de Michelle Bachelet implementó la “Mesa del Salmón”, la cual tenía la misión de solucionar las problemáticas desencadenadas y evidenciadas por el virus ISA.

Hasta la explosión exponencial del virus Infección Anémica del Salmón, más conocido como virus ISA, el sector salmonero operaba prácticamente bajo la autorregulación. Si bien en la Ley General de Pesca y Acuicultura se establecían las políticas para la entrega de concesiones, así como también existían reglamentos sanitarios (RESA) y ambientales (RAMA), los empresarios salmoneros tendían a pregonarse como ejemplo de auto regulación y acuerdos voluntarios (por ejemplo los Acuerdos de Producción Limpia o APL) (Nussbaum, Pavez, & Ramírez, 2012; Bustos, 2012). En ese contexto, las relaciones

del sector salmonero con el Estado eran armónicas, y de hecho el año 2007 se encontraban gestionando mediante la gremial salmonera “SalmonChile” la conformación de una mesa de trabajo orientada a doblar la producción para el año 2015 (Nussbaum, Pavez, & Ramírez, 2012). La buena relación salmoneros-Estado se dio con sectores específicos de éste, especialmente aquellos orientados a la innovación y al fomento productivo, más que con aquellos orientados a aspectos medio ambientales (Fernández & Miranda, 2011).

La mesa que se encontraban preparando con miras al 2015, se vio presionada a acelerar el trabajo y a redefinir su temática el año 2008, tras la notoria cantidad de centros infectados con ISA. Se le entrega la misión a Felipe Sandoval, Subsecretario de Pesca del Ministerio de economía, de conformar una mesa de trabajo lo antes posible, razón por la cual la mesa se compone de miembros de organismos públicos cercanos a Sandoval (Nussbaum, Pavez, & Ramírez, 2012). La Mesa del Salmón, nombre que recibió la mesa de trabajo constituida, se orientó a estudiar cómo resolver las problemáticas sanitarias que afectaban a la industria, no obstante se percataron de la existencia de elementos de mayor complejidad. El virus en el contexto del auge del sector salmonero, dejó a las empresas en una compleja situación financiera, la cual se encontraba renegociando pasivos por US\$1.600 millones. La garantía que contaba el capital financiero, hasta la crisis, eran los recursos productivos de la industria, los que tras la crisis perdieron su valor. En ese contexto, surge lo que Nussbaum, Pavez, & Ramírez (2012) denominan la coalición dominante, conformada entre el Estado, las empresas y la banca privada, tras la cual Sandoval anuncia que no es suficiente un cambio de reglamento, sino es necesario un cambio a la Ley. En este momento es que se hace tácita la relación de los empresarios salmoneros con Estado, la cual se vio dinamizada por la capacidad política de Cesar Barros, presidente de SalmonChile (Fernández & Miranda, 2011).

El principal gremio salmonero, SalmonChile, nace prácticamente a la par con el sector. Cuando la industria estaba en proceso de conformación, la Fundación Chile les propone a un conjunto de empresas formar la Asociación de Productores de Salmón y Trucha de Chile (APSTC) en función de buscar mejoras tecnológicas para el sector (Katz, Lizuka & Muñoz, 2011). Con posterioridad APSTC pasó a enfocarse en la representación del empresariado salmonero hacia el sector público (Montero, 2004), y más adelante se pasó a denominar Asociación de la Industria del Salmón A.G o SalmonChile A.G. En la actualidad la gremial agrupa a 54 empresas, de las cuales 19 son productoras-exportadoras, 12 son piscícolas-productoras de ovas y 23 son proveedores⁷. Dentro de los diversos objetivos que plantea la gremial salmonera, cabe destacar que definen: “*Representar a sus asociados ante los poderes públicos y organismos privados en materias de interés relacionadas con estas industrias*” y “*Mantener y reforzar el espíritu y los lazos de solidaridad entre sus miembros*”. Por lo tanto, se plantea mantener un sector empresarial articulado y

⁷ Sitio web de SalmonChile: www.salmonchile.cl. Revisado el 07/11/2013

cohesionado con miras a, entre otros objetivos, poder posicionar sus principios e intereses en materia de políticas públicas en general. Como bien plantea Álvaro Jiménez, director general de Marine Harvest: *“Por eso, como asociación, tenemos que hacer que el Estado acoja todas las peticiones y seguir peleando por eso. Queremos una asociación que convoque”*⁸.

Para concretar sus objetivos, el gremio cuenta con un equipo gerencial de 19 funcionarios, distribuidos en sus sedes de Aysén, Chiloé, Puerto Montt, Temuco y Santiago, concentrando a la mayoría de ellos la sede de la capital de la Región de Los Lagos. Además SalmonChile cuenta con un instituto orientado específicamente al ámbito investigativo, el Instituto Tecnológico del Salmón o INTESAL A.G de SalmonChile. Dicha unidad cuenta con ocho funcionarios para cubrir las áreas de Salud, Ambiente y Producción e Inocuidad⁹. Más allá de los aspectos operativos, la principal gremial salmonera también posee una proyección hacia el sector empresarial a escala nacional, lo que se encuentra evidenciado en su afiliación en la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Dicha Sociedad representa a 2.500 empresas, 39 asociaciones sectoriales (como SalmonChile) y ocho gremios empresariales regionales¹⁰. Esto implica que además de su militancia en SOFOFA, se extiende como integrante de la Confederación de Producción y Comercio (CPC), quién agrupa a los principales gremiales y multi-gremiales del país,

Retomando el proceso de la crisis del ISA, al sector empresarial le interesaba salir de la crisis financiera, al Ministerio de Economía la rehabilitación productiva del sector, sobre todo por aspectos laborales, mientras que a la banca privada le interesaban las garantías que podían entregar las empresas salmoneras al recibir los préstamos para la recuperación, y fundamentalmente recuperar los préstamos que fácilmente le habían entregado a las empresas (Fernández & Miranda, 2011). En gran medida, la solución a la crisis pasaba por el sector financiero, el cual se constituye como un actor clave al definir la base de petitorio para el cambio institucional que emanará de ésta coalición (Nussbaum, Pavez, & Ramírez, 2012; Fernández & Miranda, 2011). La banca requería de activos menos riesgosos que los peces, ante lo cual nace la opción de que las concesiones acuícolas puedan ser prendas de hipoteca, así como también las normativas sanitarias necesarias para hacer del capital salmonero menos riesgoso, lo que se tradujo en barrios salmoneros (Nussbaum, Pavez, & Ramírez, 2012). Esos dos serán los aspectos centrales que contendrá el cambio institucional en pesca y acuicultura que ingresará al parlamento en Enero del 2009, el cual fue elaborado por la Mesa del Salmón.

Estos aspectos no serán del todo aceptados por los integrantes del SalmonChile y otras empresas de menor tamaño dentro del sector. Tras la crisis y las discusiones del sector

⁸ La Tercera: “Mayor salmonera del mundo advierte que la industria chilena aún está en terreno incierto”. 10/10/2010

⁹ Sitio web de SalmonChile: www.salmonchile.cl. Revisado el 07/11/2013

¹⁰ Sitio web SOFOFA: www.sofofa.cl. Revisado el 07/11/2013

salmonero respecto a la nueva normativa, se dieron una serie de tensiones al interior de SalmonChile. En ese proceso se desafiliaron de la gremial Trusal, Tornagaleones, AquaChile, Invertec y Salmones Antartica. Los dos primeros no estaban de acuerdo el uso de los fiordos para la producción de *smolts*, Salmones Antartica por que se oponía a las vacunas para truchas, y AquaChile perdió la votación al interior del gremio respecto a los criterios de distanciamiento entre distintos centros de cultivo¹¹. En efecto, Trusal, Tornagaleones y Antártica consideraban que las medidas los afectaban, mientras que AquaChile percibía las regulaciones propuestas como insuficientes.

Por su parte, durante el año 2009 conforma ACOTRUCH, asociación gremial de productores de salmón y trucha, que *“cuenta con el objetivo de representar a las pequeñas y medianas empresas y así exponer ante las autoridades y la industria la realidad de este sector productivo y defender los derechos de los productores asociados”*¹². La razón central para formar este gremio es que los pequeños y medianos productores se vieron afectados por la conformación de barrios salmoneros, pues por su escala de producción no es rentable. Además de los costos de las medidas de seguridad son muy elevados y los entienden como injustos, puesto que variedad de producción (Trucha y Salmón coho) no fueron afectados por el virus ISA (Isakson y Bernardelli, 2012).

Al ser iniciado el trámite legislativo salí a la luz pública el proyecto, razón por la cual son invitados a participar tres diferentes grupos, ya fuera del sector empresarial: Pescadores artesanales, ONG medioambientalistas, y los sindicatos de trabajadores de la industria salmonera. Entre el inicio del trámite legislativo hasta su promulgación el proyecto recibe 200 observaciones, ante lo cual Nussbaum, Pavez, & Ramírez (2012) señalan que se modificó gran parte de la idea original.

Los pescadores artesanales conforman una coalición con algunos diputados, con lo cual logran posicionar dentro de la ley la protección de los bancos marinos naturales y de los caladeros. El principal problema que enfrentaron los pescadores era que desconocían el proyecto de ley hasta que se inicia el trámite legislativo, pues el trabajo de la Mesa del Salmón se realizó en absoluto hermetismo (Nussbaum, Pavez, & Ramírez, 2012). Las ONG medioambientalistas, fundamentalmente vía Flavia Liberona de Terram, habían participado en algunas sesiones de la Mesa del Salmón, por lo que a diferencia de los pescadores artesanales contaban con información respecto al proyecto de ley. Formaron alianzas con miembros de la cámara alta, con lo cual lograron imponer aspectos respecto al cuidado de las áreas protegidas, penalizaciones por escape de peces y razones para caducar las concesiones acuícolas. El tercer grupo tuvo mayor fuerza, pues los trabajadores de la industria salmonera se vincularon no solamente a miembros de la cámara alta, sino también

¹¹ La Tercera: “Mayor salmonera del mundo advierte que la industria chilena aún está en terreno incierto”. 10/10/2010

¹² www.acotruch.cl

con ONG's y el Ministerio del Trabajo. Con los primeros intentaron imponer como causa de caducidad de las concesiones las prácticas antisindicales, lo cual no prosperó (Nussbaum, Pavez, & Ramírez, 2012). No obstante, junto con el Ministerio del Trabajo lograron posicionar un artículo transitorio orientado al fomento de la formación sindical, así como también la creación de un estatuto laboral específico para la industria.

V. CONCLUSIONES

La experiencia del sector salmonero tras la crisis del virus ISA permite ilustrar el rol protagónico que tiene el sector empresarial al momento de definir políticas. En efecto, el hecho de que la iniciativa de realizar el cambio institucional haya nacido desde una mesa de organismos públicos, en donde la gremial salmonera participaba como organismo consultivo rememora en la misma línea la participación de los gremios sectoriales en la definición de políticas con organismos ministeriales. Sin duda, tal como se planteó, el sector salmonero no se podría haber recuperado de la crisis sin el cambio institucional. Más allá de la necesidad de regular la acuicultura por argumentos sanitarios, ambientales o laborales, la posibilidad de ceder las concesiones en prenda de hipoteca y crear barrios salmoneros fue medular para que el sector financiero reactivara los flujos de capital necesarios para que la industria salmonera sobrelleva la crisis.

Si bien se podría explicar el vínculo efectivo entre el sector empresarial y los tomadores de decisiones para este caso mediante los conceptos de autonomía enraizada o poder estructural, es necesario aplicar una mirada retrospectiva a las relaciones entre el Estado chileno y el sector empresarial, sobre todo a partir de 1982. La práctica de consultar a los gremios empresariales al momento de definir políticas públicas de su injerencia se consolida en el periodo del *neoliberalismo pragmático* (Silva E, 1996a; 1996b; Schneider, 2004; Arriagada, 2004), y se mantiene durante los gobiernos de la Concertación. Por lo tanto, si bien se podría realizar un análisis detallado de las estrategias específicas empleadas por los empresarios salmoneros para influir en el Estado, es necesario contextualizar su acción en la política dentro de una gama de alternativas altamente institucionalizadas, en donde los gremios empresariales son claves al momento de posicionar los intereses empresariales dentro de esa gama de alternativas institucionales (Schneider, 2004). Una evidencia de aquello es que SalmonChile cuente con su unidad de investigación propia (Intesal), al igual que las creadas por los gremios sectoriales durante el periodo de *neoliberalismo pragmático* (Silva E, 1996a; 1996b), con la finalidad de contar con organismos técnicos especializados para debatir en aspectos de política pública. Otra evidencia, más allá del trabajo realizado por SalmonChile, es la creación de ACOTRUCH por parte de quienes se sentían afectados por el cambio institucional. Dicha organización da cuenta de que para las empresas disidentes a la voz de SalmonChile, una de las alternativas posibles para posicionar y defender sus intereses fue crear otra asociación gremial. Cabe señalar que es de suma relevancia el analizar a la par de institucionalización de la

participación gremial en la formulación de políticas públicas otras posibles fuentes de incidencia. Ejemplo de ello podría ser el enraizamiento del sector salmoneero con el sector político y burocrático, un análisis detallado que permita ilustrar el grado de poder estructural que posee el sector salmoneero como tal y las estrategias específicas que podrían haber empleado los empresarios salmoneeros para influenciar a los tomadores de decisiones. Si bien todos estos elementos son de suma relevancia, y en sumatoria generarían un efecto sinérgico en el proceso de toma de decisiones político, el presente trabajo se centró en demostrar la institucionalización de la consulta empresarial para políticas públicas desde 1982 en adelante, y que el cambio institucional en pesca y acuicultura no es ajeno a aquello.

Respecto a lo planteado por Campero (2003), es necesario acotar que la tendencia que el observa en el sector empresarial debe ser contextualizada en un periodo de estabilidad y relativa bonanza. Tal como señala Arriagada (2004) es en momentos de crisis cuando surge la identidad de clase en el sector empresarial, sobre todo al momento en que se ve amenazado el derecho a propiedad privada. El ejemplo del caso salmoneero da cuenta como la crisis generó una aglutinación intensa dentro del sector empresarial, la que venía siendo trabajada de tiempos anteriores. No obstante, la disgregación al interior del sector salmoneero tras la negociación con el Estado respecto a las políticas de regulación, viene a la par de un proceso de restauración paulatina del sector, y el alejamiento de la percepción de la crisis como una amenaza a la existencia del sector. De todos modos, en el presente trabajo se recaba información empírica suficiente como para distinguir adecuadamente la intensidad de crisis y el grado de agregación política entre las empresas del sector.

En lo que respecta al cambio institucional como tal, en palabras de Mahoney & Thelen (2010), lo acontecido en pesca y acuicultura pareciese ser un cambio basado en *Estratificación*, puesto que antes de él prácticamente el sector se autoregulaba. En ese plano, el gremio salmoneero entra como un actor que busca preservar la base de la institucionalidad vigente (sistema de concesiones) para agregarle elementos nuevos que le permitan entregar garantías al sector financiero. En la medida que existen amplias vías para la participación privada en el sistema institucional, pareciera que SalmonChile entró respetando la institucionalidad vigente. Si bien otros actores intentaron imponer veto al cambio institucional, sobre todo en base a la conformación de coaliciones, en terminos prácticos estos no fueron lo suficientemente fuertes como para desviar los puntos fundamentales de la nueva normativa (concesiones como prenda de hipoteca y creación de barrios salmoneeros).

El poder extra institucional del sector salmoneero es relevante, no obstante como se señaló anteriormente en el presente trabajo no se recaban suficientes datos como para abordar este punto adecuadamente. No obstante, respecto a las características que entrega Cortes Terzi (2000) hay una serie de aspectos que son coincidentes en específico con el sector salmoneero. En primer lugar, es competitivo al momento de formular políticas públicas, lo

que se expresó en los dos aspectos centrales que mantuvo en el cambio institucional. En segundo lugar, mostró capacidad de decisión autónoma, sobre todo al momento en que actuó bajo proposiciones deliberadas por los integrantes de su gremio. En tercer lugar, al menos en el proceso legislativo mostró capacidad para que los demás actores que intentaron poner objeciones no lograran posicionarlas por sobre sus intereses fundamentales. La evidencia de aquello es la negación a los trabajadores salmoneros el que las concesiones pudiesen ser revocadas por malas prácticas laborales. Si bien este proceso se dio en instancias institucionales, la presión del sector salmonero se dio por fuera de estas.

BIBLIOGRAFIA

- Arriagada, G. (2004). *Los empresarios y la política*. Santiago: LOM.
- Beckert, J. (1999). Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations. *Organization Studies*, 20(5), 777-799.
- Bustos, B. (2012). Brote del virus ISA: crisis ambiental y capacidad de la institucionalidad ambiental para manejar el conflicto. *EURE*, 115(38), 219-245.
- 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.
- Cortes Terzi, A. (2000). *El circuito extrainstitucional del poder*. Santiago: CESOC.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: State and industrial transformation*. Princeton: 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.
- Haggard, S., Maxfield, S., & Schneider, B. R. (1997). Theories of Business and Bussines-State Relations. En S. Maxfield, & B. R. Schneider, *Business and the State in Developing Countries* (págs. 36-62). New York: Cornell University Press.
- 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: Cambridge University Press.
- Isakson, A., & Bernardello, N. (2012). *Aysén, Industria salmonera y transformación social: El caso de un desarrollo frustrado y una transformación no acabada*. Santiago de Chile: Seminario de título para Ingeniería Comercial - Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

- Katz, J., Lizuka, 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., & 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: Cambridge University Press.
- Montero, C. (2004). Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile. *CEPAL - SERIE Desarrollo productivo*(145), 1 - 75.
- 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* (págs. 121-138). Quito: La tierra.
- Schneider, B. R. (2004). *Business and politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, B. R. (2008). Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin America. *Comparative politics*, 40(4), 379-397.
- Schneider, B. R. (2010). Business politics in Latin America: Patterns of fragmentation and centralization. En D. Coen, W. Grant, & G. Wilson, *The Oxford handbook of Business and Government* (págs. 307-329). Oxford: Oxford University Press.
- Silva, E. (1996). *The State & Capital in Chile: Business elites, technocrats and market economies*. Colorado: 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: Icaria.
- Silva, P. (2006). Los tecnócratas y La política en Chile: Pasado y presente. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 175-190.
- Strange, S. (1996). *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (2009). Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations*, 47(3), 471-498.