

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL VIRUS ISA:
LA CRISIS ACUÍCOLA EN CHILE Y NORUEGA¹

*The political economy of the ISA virus:
the aquaculture crisis in Chile and Norway*

MANUEL ROMERO MOLINA²
Universidad de Chile
Santiago, Chile
manuel.romero@ug.uchile.cl

Vol. XV, N° 27, 2017, 69-95
Recepción: 15/05/2017
Aceptación: 30/11/2017
Versión final: 15/12/2017

¹ Agradecemos los comentarios entregados por los profesores Aldo Madariaga y Antoine Mailet durante el proceso de elaboración de este artículo.

² Profesor de Historia y Ciencias Sociales, Universidad de Valparaíso; Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile.

RESUMEN. El presente trabajo analiza las diversas respuestas institucionales que se dieron en Noruega (1984-2001) y en Chile (2007-2011) frente a los efectos del virus ISA. Se hace a partir de un diseño comparado de «máxima diferencia». Si bien los rasgos de ambos países son bastante disimiles (modelo económico, formas de coordinación entre los actores, mercados de trabajo, etcétera), sus respuestas ante la amenaza de la enfermedad fueron marcadamente similares (cambio institucional ventajoso para empresas específicas). Se concluye que esto se debe a que ambos casos presentan dos rasgos comunes: la forma de liberalización del sector y el tipo de coaliciones que intervienen en el proceso de búsqueda de solución a la crisis.

PALABRAS CLAVE: virus ISA, industria acuícola, variedades de capitalismo

ABSTRACT: The present paper analyzes the different institutional responses that occur in Norway (1984-2001) and in Chile (2007-2011) because of the effects of the ISA virus. It is made from a «maximum difference» design. Although the characteristics of these countries are quite different (economic models, forms of coordination among actors, labor markets, etc.), their responses to the threat of the disease were markedly similar (advantageous institutional change for specific companies). The article concludes that this is due to two common traits: the liberalization of the sector, and the type of coalitions involved in the search for a solution to the crisis.

KEYWORDS: ISA virus, aquaculture industry, varieties of capitalism

INTRODUCCIÓN

En el otoño de 1984 se observó el brote de una nueva enfermedad en los cultivos del salmón atlántico ubicados a lo largo de la costa suroeste de Noruega. El padecimiento que se extendió poco a poco por los criaderos, fue nombrado como la *anemia infecciosa del salmón* (ISA). Su clímax de mortandad se daría entre 1989 y 1990. Durante estos años, muchas granjas se vieron sometidas a pérdidas de *stock* casi totales. La crisis generó un clima de inestabilidad general en la industria acuícola noruega, lo cual motivó su reestructuración (Håstein, 2002). El cambio terminaría propiciando un escenario en el que algunas empresas específicas sacarían «ventaja institucional». Extrañamente, a pesar de las muchas diferencias en los modelos de desarrollo de ambos países, una respuesta similar se

evidenció en Chile ante la crisis del ISA (2007-2011). En ese entonces, la industria acuícola chilena presentó importantes pérdidas económicas y generó altos niveles de desempleo (Katz *et al.*, 2011). Los efectos perjudiciales de la enfermedad significaron una amenaza a la supervivencia del sector productivo, lo que implicó una presión de diferentes sectores sobre el Estado, para que salvara a la industria. El gobierno implementó medidas que decantaron en una nueva institucionalidad, escenario que si bien da garantías al sector salmonero en general, también entrega importantes ventajas a un grupo específico de empresas (Fernández & Miranda, 2011; Irrázaval, 2014).

Ante estas respuestas normativas, que, en lo sustantivo, han sido similares en Noruega y Chile (mejoramiento de la gestión productiva general y ventajas institucionales específicas para ciertas empresas), nos preguntamos: ¿por qué, a pesar de las sustantivas diferencias entre ambos países, se evidencia un cambio institucional similar, favorable a los intereses de empresas salmoneras específicas?

Creemos al respecto que hay dos rasgos presentes en ambos casos y que estarían explicando el resultado similar. En primer lugar, significativos procesos de liberalización en el sector; en segundo lugar, coaliciones, formadas por empresas salmoneras, bancos y el Estado, que impulsan cambios regulatorios.

Para ahondar en lo reseñado el artículo se dividirá en cinco apartados: el primero abarca el marco teórico y metodológico, los cuales se disponen con el objetivo de encuadrar analíticamente los casos de estudio; en el segundo se describen las respuestas generales a la crisis; en el tercero, los rasgos de los casos; para, finalmente, en un cuarto y quinto apartado, exponer los factores explicativos que darían cuenta del resultado similar.

1. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Uno de los enfoques característicos que se utilizan para ilustrar los rasgos particulares, en una perspectiva de economía política comparada, entre países, es el de *variedades de capitalismo* (VdC)³. Los principales autores de esta perspectiva serán Hall y Soskice (2001), quienes

³ El enfoque combina las *teorías de la elección racional* con las *teorías institucionalistas* para configurar un marco analítico que vincula acción y estructura. Se dispone para analizar las estrategias interactivas de actores que operan en marcos institucionales específicos, y que, a su vez, se ven afectados por ellos.

sostienen que la eficiencia de las empresas dependerá de las capacidades que estas tengan para coordinarse entre ellas y otros actores (individuos, organizaciones e instituciones). Las respuestas estratégicas de las empresas a los desarrollos de la economía no serán análogas sino que diferirán, dependiendo del modelo institucional que posea la nación en que se sitúe la empresa. En función de evidenciar las diferencias, los autores proponen el marco analítico de las *ventajas institucionales comparativas*. Esta teoría busca explicar, de forma más específica, cómo se dan las variaciones institucionales y cómo estas estructuran la política económica. De los análisis se desprende la existencia de *variedades de capitalismo*. Al respecto, los autores evidencian dos distinciones principales: por un lado, estarían las *economías de mercado liberales* (EML); y por otro, las *economías de mercado coordinadas* (EMC). En las EML, la coordinación entre los actores se da principalmente por mecanismos de mercado: ley oferta-demanda, competencia, desregulación. Por otro lado, están las EMC, donde las empresas dependen de la interacción estratégica para organizar los esfuerzos de los actores. Una tercera tipología de VdC, llamada como *economías de mercado jerárquica* (EMJ), es la que propone Ross Schneider (2006), quien señala que para los casos latinoamericanos el mecanismo de coordinación entre los actores económicos es la «jerarquía». Para los autores reseñados, estas variedades constituyen «tipos ideales» que ocupan un continuum en el que se ubican los países; y si bien estas propuestas tienen muchas críticas, principalmente por ser empresas-centristas (Streeck, 2010), se considera que el mismo marco, complementándolo con otros aportes (Fazio, 2004; Silva, 2007; Maillet, 2015), sigue teniendo una utilidad significativa, sobre todo si lo que se quiere es evidenciar de forma general los modos de relacionarse de las empresas y el Estado en distintos países. En este sentido, se considera que el caso de Noruega (por lo menos desde 1984 hasta el 2001) se sitúa más en la perspectiva de una EMC, mientras que el de Chile (2007-2011) en una EMJ. Así, por lo tanto, se caracterizará en la comparación.

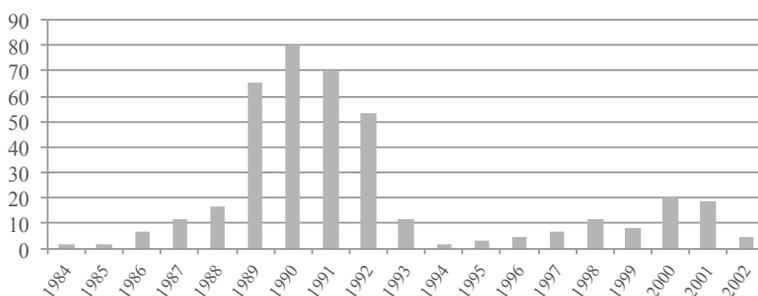
Considerando que Chile y Noruega presentan respuestas sustantivamente similares ante la crisis del virus ISA, y que por el contrario, los rasgos de estos países son diferentes en una serie de dimensiones, como en sus variedades de capitalismo, el presente trabajo se dispondrá desde el método comparativo de *diseño de sistema de máxima diferencia* (Przeworski y Teune, 1970).

2. LA CRISIS DEL VIRUS ISA: CONTEXTO COMPARADO

2.1 Noruega: respuesta a su epidemia del ISA (1984-2001)

El año 1984 se observó el primer brote del ISA en Noruega. Inicialmente, el virus se extendió poco a poco por los criaderos, dejando pérdidas de poca consideración. Sin embargo, durante los años 1989 y 1990, la enfermedad se expandió de manera muy rápida, llegando muchas granjas a registrar pérdidas de hasta el 80% de su *stock*.

FIGURA 1. NÚMERO DE GRANJAS POR AÑO SUJETAS A RESTRICCIONES POR DETECTARSE BROTES DE ISA



Fuente: Reelaborado de Lingoy, 2003

El cambio vertiginoso de una situación estable de producción incremental a un período de crisis, supuso una amenaza concreta a la supervivencia de la naciente industria. El desconocimiento inicial hacia la enfermedad por parte de las empresas y las autoridades gubernamentales provocaron que las medidas de contención hacia ella fueran progresivas (Håstein, 2002). Estas se desarrollaron en paralelo con el aumento de los conocimientos sobre la enfermedad; las soluciones se institucionalizaron mediante una serie de normas que tenían como fin un doble propósito: por una parte, contener la enfermedad mediante la optimización de la gestión productiva (mejoramiento de la salud de los peces, protocolos de acción en caso de emergencias, un rol más activo del Estado en la promoción de normas y en la supervisión); por otro lado, salvaguardar a las florecientes empresas acuícolas, que para la década de los ochenta se habían convertido en importantes centros de exportación a nivel mundial (Thorud & Håstein, 2003).

Las respuestas institucionales noruegas ante el ISA, desde 1984 hasta por lo menos 2001, fueron incrementales (hay que recordar que el país nórdico fue el primero que registró la enfermedad, así que por algunos

años no se supo a ciencia cierta por qué morían los salmones) y han evidenciado una reestructuración general del sector; reestructuración que ha beneficiado a algunas empresas en específico, las cuales han sacado «ventaja institucional» por las normativas generadas. Estas normas, además de la protección de la misma industria, han promovido una mayor liberalización del sector, lo que ha terminado por concentrarlo en unas pocas compañías. La industria que anteriormente pertenecía a un sinnúmero de granjas pequeñas y familiares, progresivamente fue cediendo a la concentración del capital en unas pocas empresas multinacionales noruegas como Marine Harvest, Cermaq, SalMar, Lerøy Seafood Group y Grieg Seafood. Estas empresas han dispuesto el manejo de la industria desde la integración vertical y la orientación principalmente hacia el mercado internacional (Liu *et al.*, 2010).

2.2 Chile: respuesta a su epidemia del ISA (2007-2011)

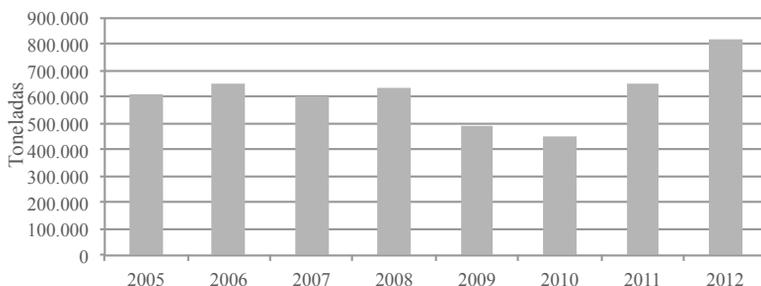
La crisis del virus ISA golpeó a la industria acuícola chilena principalmente durante los años 2007 al 2011. Curiosamente, una respuesta similar a la noruega se evidenció en Chile ante la crisis. En ese entonces la actividad presentó importantes pérdidas económicas y altos niveles de desempleo, sobre todo en las regiones de Los Lagos y Aysén.

Este contexto implicó una presión de diferentes sectores sobre el Estado, que respondió a la crisis con medidas que reestructuraron al sector. Si bien la nueva institucionalidad generada dio garantías al sector salmonero en general, también entregó *importantes ventajas a un grupo específico de empresas salmoneras* (Fernández & Miranda, 2011; Irrarrázaval, 2014).

3. NORUEGA Y CHILE: RASGOS

En la sección anterior, vimos que Chile y Noruega tuvieron una respuesta institucional marcadamente similar ante la crisis del virus ISA. En este contexto y haciendo utilización del método comparado de *máxima diferencia*, presentaremos una serie de rasgos que podrían explicar esta similitud.

FIGURA 2. PRODUCCIÓN ACUÍCOLA CHILENA POR AÑO



Fuente: Elaboración propia sobre la base a datos de FAO

3.1 El modelo económico noruego y su variedad de capitalismo

Después de los daños de la segunda guerra mundial, el desafío de Noruega fue reconstruir su economía y restablecer el orden político y social. Esta tarea la llevó a cabo gracias a las ayudas que recibió inicialmente de parte de Estados Unidos con el plan Marshall (1948-1952). El modelo noruego de posguerra se caracterizaría por seguir políticas socialdemócratas: provisión pública de infraestructura formativa, políticas de bienestar social e igualdad, marco jurídico para la negociación colectiva, representación en el lugar de trabajo, etcétera. Desde la perspectiva económica el modelo sería muy exitoso: crecimiento sostenido del PIB, mayor comercio exterior, desempleo casi inexistente, tasa de inflación estable. A menudo, este éxito ha sido explicado por la existencia de un sector público grande que regula el juego económico, y por una eficiente coordinación en acuerdos de los agentes privados (Fagerberg *et al.*, 1990; Fagerberg *et al.*, 1992).

Después de que el sistema de Bretton Woods se viniera abajo, y que en 1973 se resintiera la economía mundial por la crisis del petróleo, las economías más desarrolladas entraron en un período de recesión prolongada; sin embargo, Noruega no se veía en gran medida afectada por esta crisis. Esta inmunidad se daría en gran parte producto de la bonanza económica que estaba dejando la explotación de los recursos petrolíferos (en 1969, Philips Petroleum Company descubrió combustibles fósiles en el campo de Ekofisk), esto permitió al país nórdico ejecutar una política económica anti-cíclica durante el período de estanflación de los setenta. Por lo tanto, el crecimiento económico fue mayor y el desempleo más bajo que los de

otros países occidentales (Mjøset & Cappelen, 2011). Si bien las empresas de materias primas crecían en Noruega en base a una estrategia económica de liberalización primaria-exportadora, la industria manufacturera, por otro lado, perdió poder de competitividad, lo que se debió principalmente a los altos costos de la mano de obra noruega. Resultado: desindustrialización a gran escala. Sin embargo y pese a la desindustrialización, Noruega experimentó altas tasas de crecimiento durante las tres últimas décadas del siglo xx. Esto se dio, en gran parte, como consecuencia de las altas rentabilidades de sus productos de exportación principales: petróleo, gas y metales (Fagerberg *et al.*, 1992; Mjøset & Cappelen, 2011). En este sentido, Noruega pasó de ser una economía esencialmente industrial-planificada a una economía mixta, donde se alienta el juego económico de los actores privados en el mercado, pero en el que el Estado también interviene participando como actor (hay una elevada participación del sector público en áreas estratégicas) y regulando el funcionamiento de la economía (Mjøset & Cappelen, 2011).

A continuación, usando el marco esquemático de VdC, caracterizaremos los rasgos que presenta Noruega. Utilizamos las siguientes categorías: coordinación entre actores económicos; sindicalización, salarios y negociación colectiva; mercados de trabajo e innovación; y, resultado en términos de desigualdad.

Coordinación entre los actores

Desde 1945 hasta por lo menos la década de los noventa, es innegable caracterizar a Noruega dentro de un plano de EMC (de hecho, para Hall y Soskice Noruega es un tipo ideal de esta variedad). El marco jurídico-institucional del país nórdico, propicia un régimen regulatorio que incentiva a la coordinación estratégica entre las diferentes empresas. Este orienta las disposiciones a la colaboración y la práctica de compartir información, fortaleciendo a su vez diversas instituciones (asociaciones empresariales y empleadoras, sindicatos y diferentes organizaciones de trabajadores) que median por los intereses de los diferentes sectores. En este sentido, gracias al marco regulatorio, las empresas en Noruega pueden desarrollar una actividad de coordinación en torno a estrategias que no hubiesen dispuesto de haberse guiado únicamente por las relaciones de mercado. Ese conocimiento común de las partes ha ayudado a que las firmas eviten los problemas de coordinación y logren alcanzar «equilibrios estratégicos» eficaces, reflejados en su estable crecimiento (Fagerberg *et al.*, 1992; Streeck & Hassel, 2003).

Sindicalización, salarios y negociación colectiva

En el sistema de relaciones industriales noruego es común la convención de salarios y condiciones de trabajo mediante negociaciones colectivas entre sindicatos⁴ y asociaciones industriales, generando, con esto, «acuerdos amplios»⁵. En general, los sindicatos buscan estabilizar los ingresos de sus miembros y garantizar la protección social del trabajador, mientras que las asociaciones industriales buscan que los propios sindicatos, como también instituciones estatales, supervisen que los términos de los acuerdos se cumplan, ejerciendo sanciones a los desertores por eventuales incumplimientos de lo concordado (esto porque las empresas invierten mucho en la calificación de sus empleados, exigiendo de estos, permanencia). Este marco regulatorio que incentiva la dinámica negociadora, es posible porque las asociaciones sindicales han tenido mucha incidencia en la creación de la arquitectura institucional de negociación (Fagerberg *et al.*, 1990; Streeck & Hassel, 2003; Hall & Soskice, 2006). Los sindicatos noruegos influyen de dos formas en las decisiones políticas: por una parte lo hacen de forma *institucional*. Un actor clave al respecto es la Confederación Sindical de Noruega (LO), que representa a la mayoría de las federaciones. Las estructuras locales de la LO y sus órganos de coordinación y cooperación de base municipal y estatal (carteles), interactúan directamente con el gobierno, el cual consulta a la LO de forma frecuente antes de fijar su postura en cuestiones sociales y económicas (la Confederación está representada en los grupos de trabajo y en los comités que preparan y proponen leyes y reformas auxiliares a los estamentos legislativos). La LO mantiene una relación especialmente estrecha con el Partido Laborista noruego y el Partido Socialdemócrata (Streeck & Hassel, 2003). Por otra parte, los sindicatos tienen una influencia de forma *extrainstitucional*. Como las organizaciones sindicales representan a una gran proporción del universo votante, los partidos políticos, en especial los de centro-izquierda, tienen mayores consideraciones a las demandas de estos grupos (demandas enfocadas principalmente hacia el pleno empleo y la igualdad) (Fagerberg *et al.*, 1992; Streeck & Hassel, 2003).

⁴ La tasa de sindicalización noruega fue de un 65%, en promedio, durante la década de los ochenta (Valenzuela, 1994).

⁵ En Noruega las empresas normalmente se coordinan con los sindicatos para negociar los salarios por sector industrial o a nivel nacional, en lugar de hacerlo a nivel de empresa individual o de planta como es típico en las EML (Fagerberg *et al.*, 1990; Streeck & Hassel, 2003)

Mercados de trabajo e innovación

Por lo común, las EMC, como la noruega, emplean masivamente trabajadores con grados elevados de capacitación específica. En este contexto son de gran importancia los sistemas educativos y de formación profesional, ya que estos capacitan de forma permanente a los trabajadores. En el caso del país nórdico, gran parte de la evaluación y los cambios en el currículo formativo, los proponen las asociaciones de empleadores y los sindicatos. Ambos estamentos supervisan y promueven un sistema de formación en función de las necesidades de cada empresa o sector (la investigación y el perfeccionamiento es financiado conjuntamente por las empresas y el gobierno). Los estándares comunes que las asociaciones sectoriales concuerdan, por lo general promueven la difusión entre empresas de las nuevas tecnologías y el *know-how*, esto contribuye a formar una base de conocimiento compartido que facilita la colaboración mutua del personal de las empresas (Hall & Soskice, 2006; Streeck & Hassel, 2003).

Como las asociaciones sectoriales en Noruega son fuertes y centralizadas, tienen la capacidad para difundir los lineamientos comunes y también hacer de árbitro para resolver las controversias, lo que favorece el desarrollo de un régimen de derecho contractual que alienta la realización de contratos relacionales⁶ (Streeck & Hassel, 2003).

El ítem I+D es muy importante en la estrategia interna de las empresas noruegas. Se considera que mediante una innovación acumulativa, desarrollada en las mismas empresas o en coordinación con otras, se puede ir paulatinamente incrementando la eficiencia productiva (para el caso de la industria acuícola, la innovación está centrada en los procesos de producción y en la *prevención sanitaria*) (Aarset & Jakobsen, 2009).

Resultados en términos de desigualdad

La política social de pleno empleo e igualdad, que ha fomentado el modelo noruego desde la posguerra, ha sido tan eficiente, que ha convertido al país nórdico, durante gran parte del siglo XX y en todo el siglo XXI, en la nación con la mayor renta *per capita* y con la menor desigualdad del mundo (UNDP, 2016).

⁶ La presencia de asociaciones de empleadores con altos grados de adhesión tiene con frecuencia por efecto obligar a los miembros de dichas asociaciones a respetar los acuerdos celebrados. Este sistema, al uniformar los salarios de los trabajadores con calificaciones similares dentro de cada sector determinado, hace que a una empresa le resulte dificultoso sustraer la fuerza de trabajo de otra empresa, a la vez que asegura a los trabajadores la máxima compensación posible a cambio de su compromiso.

3.2 El modelo económico chileno y su variedad de capitalismo

Durante las últimas cuatro décadas, Chile se ha caracterizado por llevar una política económica neoliberal. Este modelo se impuso con el tiempo en dos etapas generales: la primera va desde 1975 a 1982; durante este período, la Junta Militar que llegó al poder tras el golpe de Estado de 1973 haría frente a una situación económica grave: elevada inflación, bajas reservas de divisas y el pgb a la baja. Para tratar de enderezar el rumbo económico, el régimen confió el manejo del problema a unos jóvenes economistas con posgrado en la Universidad de Chicago: los «Chicago boys». Traían una doctrina económica nueva: el *monetarismo*. Las ideas que fomentaba este modelo eran: desregular la economía, liberalización, existencia mínima del Estado (como entidad subsidiaria), funcionamiento de un libre mercado. Esta política económica, que tenía como intención levantar los índices económicos, se impuso bajo un tratamiento de *shock* (reducción del gasto público, despido de empleados, aumento del iva, privatización de empresas estatales). Los efectos iniciales en la economía chilena fueron graves, sin embargo, el modelo logró afianzarse a partir de 1977, iniciándose un *boom* de cifras económicas positivas. A esta etapa del neoliberalismo, el cual lleva a la práctica las teorías monetaristas casi de forma literal, algunos autores la han nombrado como *neoliberalismo esencialista* (Fazio, 2004).

La crisis cambiaria de 1982-1983, originada por la apreciación del tipo de cambio real, el incremento de la deuda externa y el retroceso de las exportaciones, significó un cambio en las decisiones económicas adoptadas inicialmente. El modelo neoliberal pasa entonces a una segunda etapa, caracterizada por el *pragmatismo* (Fazio, 2004; Silva, 2007). Este período comienza con la designación de Hernán Büchi en 1985 como ministro de Hacienda, quien inicia una etapa de flexibilización de las políticas económicas y de privatización de empresas estatales y servicios sociales (esto se hizo con el objetivo de reactivar a la decaída economía chilena). De igual manera, el Estado amplió sus atribuciones, asumiendo tareas subsidiarias y fiscalizadoras de los desequilibrios macroeconómicos, sumado al control de las tasas de interés por el Banco Central, al descenso controlado de los aranceles, etcétera. Estas acciones conformaron la totalidad de un conjunto de transformaciones económicas propiciadas por el régimen militar y continuadas por los gobiernos de la Concertación (Fazio, 2004; Silva, 2007).

Desde el marco analítico de VdC, la tipología que nos ofrece una mejor relación entre lo teórico y lo empírico, para el caso chileno, es la de Ben Schneider (2006), de EMJ. Al respecto de esta variedad y país, se analizan las mismas categorías usadas anteriormente para el caso noruego.

Coordinación entre los actores

El mecanismo de coordinación es la «jerarquía», ejercida mediante una «governabilidad corporativa» compuesta por empresas multinacionales y grupos empresariales. Cada gran grupo mantiene el control jerárquico a lo largo de docenas de empresas-filiales que son, en su mayoría, propiedad de familias. Hay una concentración de la propiedad en pocos grupos que controlan grandes porciones de las economías nacionales (Schneider, 2006). Esto no obsta que en ciertas áreas se visualice que el mecanismo de coordinación se dé en la forma híbrida mercado-jerarquía, como en el caso de la industria salmonera antes de la crisis ISA.

Sindicalización, salarios y negociación colectiva

En Chile, por lo general se confía en el mercado para organizar las relaciones entre los empleadores con su fuerza de trabajo. Normalmente la cúpula dirigencial ejerce un control unilateral sobre la empresa (los poderes de decisión recaen sobre los empleadores y los gremios por sobre los trabajadores). Dado que los sindicatos y las asociaciones empresariales tienen menos cohesión y se caracterizan por bajos niveles de afiliación⁷, resulta difícil alcanzar una negociación colectiva que se extienda a toda la economía⁸. La presencia de mercados de trabajo sumamente fluidos influye también sobre las estrategias que adoptan empresas e individuos (es relativamente fácil para las empresas despedir o contratar trabajadores, mientras que resulta menos atrayente adoptar estrategias de producción basadas en relaciones de trabajo prolongadas) (Hall & Soskice, 2001; Schneider, 2006).

⁷ La tasa de sindicalización en Chile durante los años 2007 al 2011, época en que se desarrolla la crisis, fue de un promedio de 13,9% (Dirección del Trabajo, 2013)

⁸ Por lo general las empresas abogan por la moderación salarial. En este contexto y para evitar las subidas salariales excesivas que se puedan promover por parte del Estado (ya que los sindicatos habitualmente carecen de poder de negociación), es una estrategia constante de las empresas, amenazar con desempleo a los proyectos que propongan incrementos de sueldo bruscos. Esto lo hacen con el fin de moderar las subidas.

Mercados de trabajo e innovación

Los empleadores se benefician de la existencia de mercados de trabajo poco regulados, de las grandes reservas de trabajadores y de la baja articulación sindical: ventajas comparativas concentradas en actividades primarias e industrias intensivas en mano de obra no calificada.

Los sistemas educativos y de formación refuerzan esta dinámica de mercados de trabajo fluidos. La formación profesional es impartida a través de un sistema formal de instrucción, concentrado en el desarrollo de habilidades genéricas, las que pueden ser utilizadas en muchas empresas, previa certificación de que el trabajador posea tales habilidades. Como no hay garantías de resguardo a trabajadores con «calificaciones específicas», las empresas no manifiestan mayor interés por invertir en programas de aprendizaje (Hall & Soskice, 2006). Esto trae como consecuencia que la innovación tenga un carácter más radical que acumulativo, pues para las empresas no existen obstáculos que puedan anteponerse a la posibilidad de despido masiva. En este sentido, las empresas interesadas en introducir cambios en los productos o procesos de producción pueden contratar personal dotado de la capacitación genérica necesaria, sabiendo que podrán despedirlo si el proyecto no rentabiliza, tal como ocurrió con la industria acuícola, que cuando sufrió la crisis del ISA prescindió de una gran cantidad de mano de obra sin mucho reparo.

Resultado en términos de desigualdad

En el ámbito de la economía de libre mercado, el «milagro de Chile» ha permitido un mayor desarrollo económico en comparación a muchos de los países latinoamericanos. Sin embargo, en el plano de la política social, ha contribuido a aumentar la brecha económica entre personas de segmentos más pobres con la de los más ricos. Actualmente, Chile está dentro de las naciones más desiguales del mundo (UNDP, 2016).

4. FACTOR EXPLICATIVO 1: PROCESO DE LIBERALIZACIÓN

En el apartado anterior mostramos la marcada diferencia en los modelos de desarrollo y VdC en Noruega y Chile, lo que permite descartar que sea esta la explicación para la similar respuesta ante la crisis del virus ISA. En esta sección damos cuenta de un primer proceso común en ambos países, que, consideramos, permite explicar la respuesta similar;

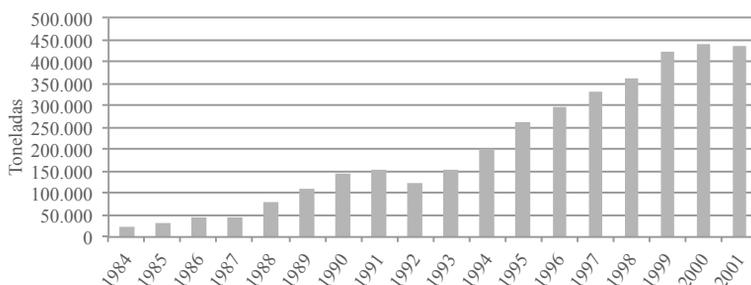
este es el «proceso de liberalización», proceso que actúa como «ventana de oportunidad» para que los intereses de determinados actores tengan preeminencia por sobre los de otros.

4.1 La liberalización de la industria salmonera en Noruega

La salmonicultura comenzó en Noruega a finales de la década de 1960 como una actividad apoyada por el gobierno para fortalecer los medios de subsistencia de las comunidades pesqueras rurales, entonces deprimidas debido a la disminución de la pesca silvestre. Durante esta época, la industria estaba constituida por granjas pequeñas de dominio familiar-local, dispersas a lo largo de las bahías costeras, que destinaban sus productos solo a los mercados locales. Durante el decenio de 1970, los piscicultores comenzaron a pedir, y conseguir, apoyo para una política de acción de mayor alcance, se llevaron a cabo muchos avances fomentados por el Estado con respecto a biotecnología y conocimientos más específicos de los procesos biológicos del salmón⁹. Sin embargo, la verdadera operación comercial a gran escala despegó en los años ochenta. Desde entonces, la acuicultura ha experimentado un notable crecimiento como resultado de la ampliación de los cultivos, el crecimiento de los mercados mundiales, la mejora en la productividad, las prácticas piscícolas y la gestión (Liu *et al.*, 2010).

⁹ Principalmente el sector se regía por una coordinación estratégica entre el Estado, las empresas y los trabajadores. El gobierno era la entidad responsable del suministro de servicios como la educación de los acuicultores, las ventas, la infraestructura de comercialización, la investigación y los servicios veterinarios. La intención explícita del Estado era desarrollar una industria nacional con la capacidad de promover el crecimiento y la prosperidad de la población rural de las costas noruegas (Liu *et al.*, 2010).

FIGURA 3. PRODUCCIÓN SALMONÍCOLA NORUEGA, 1984-2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base a datos de FAO

Una fecha importante en la historia de la acuicultura es el año 1973, instancia en la que se crea la primera Ley de Acuicultura, la cual reguló la explotación introduciendo un sistema de permisos asignados por el Ministerio de Pesca, entidad encargada de la gestión de la ley (Aarset & Jakobsen, 2009). Si bien al principio se le concedió a la mayoría de los solicitantes permisos para entrar en la floreciente industria, en 1977 esta dinámica se detuvo y la autoridad introdujo la prohibición de emitir nuevos permisos. En la segunda Ley de Acuicultura (1981), los objetivos políticos fundamentales eran mantener una estructura industrial basada en pequeñas empresas de propiedad local y geográficamente dispersas. También en esta ley se fijó un límite máximo para la introducción de nuevas licencias. En la tercera Ley de Acuicultura (1985), los principios de la ley de 1981 (carácter familiar de la industria y límite de licencias) se reafirmaron (Aarset & Jakobsen, 2009).

Hacia el final de la década de 1980, sin embargo, la industria acuícola se enfrentaría a crecientes problemas: (1) los precios caen debido al aumento de la competencia internacional; (2) enfermedades como el ISA, desestabilizan la producción y hacen peligrar la sustentabilidad del sector; (3) empresas aseguradoras, producto del aumento del riesgo, comienzan a no ofrecer seguros a la industria, y las que lo hacen, lo realizan bajo cuotas más altas de pago (Håstein, 2002); y, (4) se produce una crisis financiera debido al desmoronamiento de una burbuja inmobiliaria¹⁰.

¹⁰ Esta crisis se da producto de la desregulación que lleva a cabo el primer mandato de Kåre Willoch (1981-1984), que puso fin a la intervención gubernamental de los mercados de crédito. En 1984, la tasa de interés era políticamente controlada y baja, mientras que los préstamos bancarios apenas se regulaban. Esto dio como

El primer problema mencionado tiene que ver con la rentabilidad del producto que se ofrece (más oferta y competidores en el mercado hace descender los precios); el segundo y tercer inconveniente se generan a raíz del avance del isa; el cuarto problema reseñado, trata de una situación que se fue desarrollando de forma paralela a la crisis isa, hasta que en un momento dado hizo convergencia: nos referimos al proceso de liberalización que vivió noruega desde principios de los ochenta. Este proceso es clave para entender por qué, en 1991, se termina por desregularizar a la industria.

En 1981, el Partido Conservador (CP) logra formar el primer gobierno desde 1925¹¹. De sus filas emerge el que será el primer ministro: Kåre Willoch. Durante su mandato practicó muchas reformas de carácter liberal, las cuales desafiaban a las políticas socialdemócratas aplicadas desde 1945 por el Partido Laborista. Algunas de estas medidas fueron (Fagerberg *et al.*, 1992; Streeck & Hassel, 2003): (1) quitar el monopolio gubernamental en radio y televisión: se permite la introducción de contenidos financiados comercialmente; (2) poner fin a la intervención gubernamental en los mercados de crédito: esto permitió un acceso más libre al crédito a los consumidores y las empresas; (3) reducir las restricciones a la propiedad y la venta de bienes raíces; (4) reducir las restricciones al comercio al por menor, como la limitación a las horas de apertura de los negocios; y, (5) reducir el gasto público y los impuestos para los hogares de ingresos más altos y el sector empresarial¹².

resultado un fuerte crecimiento del consumo privado gracias a los préstamos. La desregulación financiera al no ser realizada en forma controlada ni supervisión, motivó una desenfadada especulación en bienes inmuebles, al desmoronarse la burbuja se da inicio a un período de fuerte recesión (1985-1989). En 1992 el Banco Central noruego tuvo que suspender el tipo de cambio fijo y devaluar la corona. Los precios de las viviendas cayeron, los consumidores no podían pagar sus cuentas, y las quiebras y el desempleo aumentaron, aunque no de forma drástica. El Estado se hizo cargo de la mayor parte de los bancos comerciales más grandes para evitar un colapso financiero total (Fagerberg *et al.*, 1990; Steigum, 2009).

¹¹ Si bien el CP comenzó siendo un gobierno de minoría, para 1983 lograría ser un gobierno de coalición mayoritaria al ser apoyado por el Partido Demócrata Cristiano y por el Partido de Centro (Fagerberg *et al.*, 1992).

¹² La terapia de *shock* que vivió Noruega bajo el mandato de Willoch se dio gracias a las remesas que estaba generando la recaudación por la venta de combustibles. Las exportaciones de petróleo y gas casi duplicaron su valor de 48,1 millones de coronas en 1981 a 85,1 millones de coronas en 1985, y su cuota del total de las exportaciones aumentó del 15,6% en 1978 al 36,2% en 1985. Las tasas y los impuestos sobre la producción de petróleo se disparó desde el 12,9% de los ingresos tributarios del gobierno central en 1979 a 36,1% en 1985. Estos grandes ingresos dieron lugar a un considerable superávit en la cuenta corriente, que pasó de 4,1

En general, a lo que apuntaba Willoch con estas reformas liberales era: alentar el consumo, detener la inflación (constante desde la década de los setenta), mejorar la competitividad y estimular el crecimiento económico (Fagerberg *et al.*, 1992). Fue reelegido en 1985. Sin embargo, en 1986 se enfrenta a una grave caída en los precios del petróleo (del que dependía en gran medida la economía noruega) y propone una serie de medidas económicas drásticas de austeridad: aumentar los impuestos a los derivados del petróleo y disminuir el gasto social. Estas medidas molestaron a los trabajadores y fueron rechazadas por el Partido Laborista. Al no tener sus medidas económicas el apoyo del parlamento, Willoch finalmente renuncia para el año 1986 (Fagerberg *et al.*, 1992; Mjøset, 2011). Destacamos la gestión de este primer ministro conservador porque, desde él en adelante, las políticas económicas noruegas mantendrían un espíritu mixto en su desenvolvimiento, que combinará tanto dinámicas liberales como socialdemócratas.

En resumen, la industria acuícola noruega había empezado como una empresa de invención estatal que se articulaba mediante la estrategia coordinada. Los piscicultores locales desde el comienzo operaron como actores racionales que se aprovechaban de la ventaja institucional obvia de producir un artículo de precio elevado de alimentos en alta demanda, sustentado en una estructura institucional estatal que asistía con recursos en la formación y el fomento del nicho. Este modelo se resiente desde mediados de los ochenta por la crisis del ISA y la desaceleración (baja del precio del petróleo, proceso inflacionario, crisis financiera-bancaria). Los piscicultores que no habían quebrado y los líderes políticos conservadores (de pensamientos económicos liberales) cuestionan la legitimidad y la competencia de la *Mandatory sales organization*, que era el organismo vinculante entre las empresas salmoneeras, el Estado y las exportaciones. Finalmente, ante las presiones es eliminada en 1991. De manera simultánea también se elimina a otra institución que era *The ownership Regulation*, encargada del manejo y la supervisión de las licencias y las concesiones. El cese en el funcionamiento de estas dos instituciones dio paso a una desregulación: el gobierno se aleja de la responsabilidad pública de la producción, no así de la supervisión y la asistencia en el modelo de manejo de la empresa (Aarset & Jakobsen, 2009; Hjelt, 2000). A principios de los noventa, la invención de vacunas en contra del ISA y

millones de coronas en 1982 a 25,6 millones en 1985. Las enormes rentas hicieron posible reducir los impuestos y el «apriete» en el sector público sin que esto conllevase una inmediata «reacción contenciosa» por parte de la ciudadanía noruega (Fagerberg *et al.*, 1990).

el mejoramiento de la gestión productiva detienen la escalada de efectos secundarios negativos e incrementa nuevamente la producción. Pero la pérdida de competitividad, producto de haber ingresado con fuerza al mercado del salmón otros competidores, entre los que se cuenta Chile, y los efectos de la desregulación de 1991 (ya no hay un organismo estatal que controle la oferta y coordine los esfuerzos), hacen que se produzca una fuerte sobreoferta que hace bajar los precios del salmón. Ante esta situación, el Estado y no la propia industria, puso en práctica un programa de reestructuración y, para mediados de los noventa, comenzó un proceso de re-regulación, el cual en 1996 introdujo el Reglamento Feedquota. Esta normativa tenía la intención de regular el suministro de pescado al mercado. La ley limitaba la producción debido a que asignaba cantidades de alimento fijos para piscifactorías de diferentes tamaños. Además, para 1996, el Estado introdujo, para evitar las quiebras y porque las compañías de seguro casi ya no ofrecían cobertura producto de la mayor prevalencia del virus, programas de seguro y de indemnización tanto para las empresas como para los trabajadores. En otras palabras, la industria vivió solo un breve período sin la regulación del Estado (1991-1996). Ya desde esta última fecha, de forma progresiva iría nuevamente proveyendo de un marco institucional proclive a la coordinación estratégica. Sin embargo, para ciertas empresas, esos cinco años de desregulación fueron tiempo suficiente para lograr una ventaja institucional que los beneficiaría.

En síntesis, el proceso de liberalización económica que vivió Noruega desde los ochenta generó un ambiente de mayor disposición a este tipo de dinámica, que se mantuvo en el tiempo y que convergería con la histórica doctrina económica de carácter socialdemócrata, resolviendo en un modelo económico mixto. Consideramos, en este sentido, que este proceso general, proclive a la liberalización, es uno de los factores explicativos clave para entender el porqué de la desregulación. Sin esta dinámica, es dudoso pensar que se hubiese podido liberalizar a la industria acuícola. En síntesis, la coyuntura crítica (crisis interna, reveses de la industria, crisis externa), sucedida en un ambiente con mayor disposición a políticas liberales, ofrecen una ventana de oportunidad que sirvió para que la acción política pro-liberal de la centro-derecha conservadora, tuviera mayor acogida, lo que propició el cambio institucional (Aarset & Jakobsen, 2009).

4.2 La liberalizada industria salmonera en Chile

Las primeras referencias de crianza acuícola en Chile datan de principios del siglo xx, cuando la especie de la trucha se comenzó a introducir en la localidad de Río Blanco. Posteriormente, en 1914, se crearían piscícolas en la localidad de Lautaro; estas, junto con las que se construirían después en el sector de Polcura, serían las primeras granjas acuícolas en introducir especies salmonídeas. Sin embargo, y pese a los alentadores pasos dados por la industria durante la primera mitad del siglo xx, lo cierto es que la piscicultura, por lo menos hasta la década de los sesenta, no representó una incidencia económica relevante para Chile. No fue hasta 1973 que la acuicultura despegaría como nicho industrial; para esas fechas se construyen granjas piscícolas en Pullinque, región de Los Lagos, donde la producción se incrementaría considerablemente; esto principalmente porque el Instituto de Fomento Pesquero (creado en 1964) comenzaría a introducir mejores técnicas de cultivo traídas desde el extranjero (Muñoz, 2009: pág. 59). Ya para la década de los ochenta la piscifactoría comenzaría un período de gran crecimiento y expansión (Katz *et al.*, 2011). Para esas fechas se incrementaría notablemente la cantidad de empresas en el sector (tanto firmas extranjeras como chilenas invertirán en el cultivo del salmón). Si en 1985 existían 36 empresas salmoneras, para 1994 eran 184 y para 1997 eran 219. Durante los noventa las empresas comienzan a desarrollar procesos de integración vertical, también afloran proveedores de insumos y la subcontratación (Katz *et al.*, 2011; Irrarázaval, 2014). En resumen, la industria salmonera pasó, en tan solo 20 años, de tener una existencia precaria a convertirse en una de las actividades industriales más importantes de Chile, junto con la minería, celulosa y agroindustria (Melillanca & Díaz, 2007).

Hasta antes de la crisis del ISA (2007-2011), el Estado poseía una institucionalidad muy débil en materia de acuicultura. La legislación en torno al sector se dio de manera bastante tardía. Recién en 1989 se promulgaría la primera Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley 18.892), la cual se rectificaría para 1991, esto en base a las modificaciones introducidas por la Ley 19.079. En general, la ley establecía el marco normativo con respecto a: el régimen de concesiones de acuicultura, las áreas apropiadas para el cultivo acuícola, el impacto ambiental, las medidas de control sanitario frente a enfermedades de alto riesgo. Sin embargo, a pesar de la existencia de un referente normativo, en lo concreto la implementación de la ley fue siempre deficiente. Esta debilidad se daba principalmente porque, en primer lugar, no existían mecanismos e instrumentos regulatorios apropiados para garantizar la sustentabilidad de la actividad

salmonera¹³; en segundo lugar, las regulaciones de la ley no eran adecuadamente fiscalizadas por SERNAPESCA¹⁴ (esto principalmente por los limitados recursos financieros y humanos que poseían sus secciones de asuntos acuícolas); y, en tercer lugar, por el escaso conocimiento especializado de los organismos reguladores en materia de salmonicultura, lo que dificultaba la aplicación de medidas específicas eficaces (Katz *et al.*, 2011; Irarrázaval, 2014).

Sin embargo, la debilidad institucional que se presentaba en el sector no era extraña, esta se daba como un acuerdo implícito entre las partes involucradas: Estado y empresas. No se veía la necesidad de la intervención estatal en el sector acuícola, ya que parecía que la industria tenía la capacidad de autorregularse eficientemente, o ser regulada por el mercado¹⁵. Esta idea era reafirmada por los dos actores principales de la industria: por un lado estaba el Estado, que asumía que al ser la industria sumamente exitosa en términos económicos, tenía capacidad de coordinarse sola, o al menos podía funcionar sin regulación; y, por otro lado, se encuentra un sector empresarial que tal como lo señala Irarrázaval (2014), tenía «escasos incentivos para presionar por una regulación estatal, así como una muy baja capacidad para generar acuerdos propios» (pág.60).

¹³ Recién en 2001 (10 años desde la publicación de la ley) se crea un reglamento más específico de Medidas de Protección, Control y Erradicación de Enfermedades de Alto Riesgo para las Especies Hidrobiológicas (D.S. N° 319). Este, al evidenciar sus deficiencias durante la crisis del virus ISA, fue modificado (2009).

¹⁴ Hasta 1978 el organismo encargado de monitorear y regular la acuicultura era la División de Caza y Pesca del Servicio Agrícola Ganadero (SAG), situación que se modificó en ese mismo año tras la creación del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) (Katz *et al.*, 2011). Hasta por lo menos la década de los noventa, la actividad de los organismos reguladores fue débil, por lo que más que acciones fiscalizadoras y correctoras por parte del SAG, y posteriormente SERNAPESCA a la industria, lo que se da es una interacción de apoyo, sobre todo en las temáticas de innovación tecnológica e inserción comercial (*ídem*).

¹⁵ A esta dinámica de la piscifactoría chilena podemos caracterizarla como de *neoliberalismo ortodoxo*, ya que la intervención del Estado para resolver las fallas del mercado es casi inexistente; en otras palabras «el mercado» es el que regula a los actores económicos (Maillet, 2015).

5. FACTOR EXPLICATIVO 2: ACCIÓN DE COALICIONES

En esta sección damos cuenta de un segundo proceso común en ambos países, que consideramos permite explicar la respuesta similar: el *tipo de coalición*.

5.1 Noruega: dos coaliciones demandan respuestas divergentes

En el caso de Noruega, se aprecian las presiones de (Aarset & Jakobsen, 2009):

- Las empresas salmonícolas, que quieren salvar el nicho económico y no quebrar.
- De los sectores del turismo, que promueven la pesca recreativa en ríos y que no quieren que la enfermedad se expanda hacia la fauna silvestre.
- De los grupos ambientalistas, que no quieren que la crisis descalabre los ecosistemas circundantes a los cultivos por fuga de peces infectados.
- Del Estado, pues como los salmones representan el cuarto producto de exportación más importante después del petróleo, el gas y los metales, no desea perder este floreciente nicho que genera empleos tanto directos como indirectos.

Sin embargo, las redes de vinculación de los sectores interesados en un cambio institucional con el Estado, no son comunes. Dos son los organismos gubernamentales que se encargan de administrar los problemas asociados al salmón. Por un lado, estaba el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), que tenía la responsabilidad general de las poblaciones de salmón salvaje y mediante la Dirección de Ordenación de la Naturaleza, dirige la administración de planes y actividades de asesoramiento. El MMA es el organismo que cataliza las demandas de los sectores preocupados de salvaguardar al salmón silvestre y su ecosistema circundante (turismo de pesca recreativa, grupos ambientalistas). Por otro lado, la gestión de las poblaciones de la piscicultura del salmón está regulada por el Ministerio de Pesca y Asuntos Costeros, que es administrado por la Dirección de Pesca, organismo que cataliza las demandas del sector acuícola salmonero.

Las dos coaliciones piden un cambio institucional al Estado con intereses divergentes. La Dirección de Ordenación de la Naturaleza apunta

a conservar y restaurar las poblaciones de salmón salvaje, mientras que la Dirección de Pesca apunta a promover la rentabilidad de la acuicultura del salmón (Aarset & Jakobsen, 2009). En lo sustantivo, se evidencia que si bien la legislación en términos generales ha velado por resguardar los intereses de ambas coaliciones, se ha demostrado a lo largo del tiempo, que los mayores beneficiados han resultado ser específicas empresas multinacionales noruegas. ¿Pero cómo han obtenido la ventaja? Como hemos señalado, antes de la explosión del ISA (en 1990), la industria acuícola era básicamente un proyecto coordinado por el Estado, los reglamentos eran estrictos y específicos sobre la distribución de licencias a lo largo de la costa. La crisis y otros incidentes históricos eran utilizados por la mayoría de los piscicultores para modificar el reglamento en su propio beneficio; por ejemplo, presionaban por la expansión de la capacidad industrial en la forma de aumento del volumen de la concesión en lugar de la expansión del número de licencias a nuevos participantes. A fin de establecer un criadero de peces en Noruega, una empresa necesita una licencia expedida por el gobierno; estas licencias se concedían casi gratis hasta 1981. Sin embargo, desde 1991 (fecha en que cae la *Mandatory Sales Organization* y la *Ownership Regulation*), las licencias, al no existir un organismo regulador que las coordinará, se vendieron mediante la regulación de propiedad. La compra de participaciones por parte de grandes corporaciones no se hizo esperar, estas comenzaron a adquirir licencias a industriales pequeños que habían sido más vulnerables ante la crisis y por lo tanto nunca se habían podido recuperar bien, lo que produjo una fuerte concentración. En 1990, las 10 empresas más grandes representaban el 8% de la producción total de salmón y trucha, mientras que en 2001 la proporción de las 10 más grandes empresas fue del 46%. Para contrarrestar esta dinámica, las autoridades noruegas introdujeron en 2001 una regulación que impedía que una sola compañía controlara más del 20% del total de las licencias. Esta regulación ha contribuido a una ralentización de la concentración de la industria que había comenzado 10 años atrás, sin embargo, la ventaja ya la habían obtenido algunas empresas (Aarset & Jakobsen, 2009).

5.2 Chile: respuesta en función de los intereses de una sola coalición

En el caso de Chile, producto de las consecuencias de la crisis ISA, se da una mayor presión sobre el Estado al momento de desarrollar un cambio institucional, pues este quiere evitar una desestabilización regional

mayor producto de la pérdida masiva de empleos¹⁶. En este contexto, se generan una serie de condicionantes que llevan a los distintos actores a tomar decisiones de forma rápida y con medidas particulares (fuera de todo protocolo), que para el presente caso se desarrollan principalmente en lo que fue la Mesa del Salmón: organización encargada de generar un cambio institucional para regular y recuperar la industria, conformada por empresarios salmoneeros y autoridades locales (Fernández & Miranda, 2011; Arestizábal, 2012).

En las resoluciones de la Mesa prevalecerían principalmente los intereses de los bancos (preocupados por la capacidad de pago crediticio de las firmas salmónicas) y los de algunas empresas salmoneeras (que querían salvaguardar sus intereses y que el Estado salvase a la industria). En síntesis, las preferencias de los tres actores mencionados se centran en recuperar la industria salmoneera, ya sea por intereses económicos (empresas, bancos) o por el desempleo (Estado). La debilidad institucional previa a la crisis ISA en materia de acuicultura, sumados a la activa participación e influencias de las empresas en la definición de la nueva institucionalidad, fueron parte de los elementos que explican: por qué determinadas empresas obtuvieron un cambio institucional favorable a sus intereses en detrimento de otros sectores (Fernández & Miranda, 2011). El proyecto de Ley de Pesca y Acuicultura promovido por la Mesa del Salmón, y publicado de forma oficial en 2010 como Ley 20.434, representa de forma concreta las ventajas institucionales logradas por los bancos y las empresas salmoneeras. Esto, porque las empresas obtienen una ley que define al Estado como garante de la sustentabilidad sanitaria de la industria, con lo cual el riesgo productivo y financiero disminuye

¹⁶ La industria acuícola, para antes de la crisis ISA había generado cerca de 50 mil puestos directos de trabajo en las regiones sureñas de Chile. El floreciente nicho transformó la estructura del empleo en la zona sur, tradicionalmente ligada a actividades agropecuarias de subsistencia. El principal efecto sobre la economía regional fue la transferencia de mano de obra (principalmente femenina y juvenil) de la agricultura de subsistencia a la salmonicultura, transformando a esta en la principal fuente de ingresos familiares. Por eso, cuando viene la crisis, se resiente mucho la economía de la zona, incrementándose la cesantía. Ante esto, tanto el gobierno como SalmonChile desarrollaron programas destinados a contener el desempleo. Uno de estos programas fue el llamado Plan Salmón, que consideró un monto de 10 mil millones de pesos con el objetivo de generar trabajo y emprendimientos. Sin embargo, los planes paliativos no fueron suficientes, los empleos se recuperaron de forma lenta y se desarrolló una migración de técnicos y profesionales (buzos, veterinarios y otros) hacia otras regiones con más oportunidades (Katz *et al.*, 2011; Irrázaval, 2014).

considerablemente¹⁷. Además, se agregan todas las facilidades para que los bancos sigan prestando recursos a las empresas salmoneras¹⁸, ya que «se liberan las concesiones como prenda de hipotecas, y se facilita su posible transferencia posterior» (Irrarázaval, 2014: pág.85). Por otro lado, se vislumbra que las empresas productoras de salmón obtienen ventaja institucional en la negociación en detrimento de otros sectores acuícolas como el de las truchas, ya que se quedan con una mayor cantidad de concesiones y mejor distribuidas (Fernández & Miranda, 2011).

CONCLUSIÓN

En el presente trabajo se ha señalado que, durante el desarrollo de la crisis del ISA, los empresarios salmoneros de Noruega y Chile incidieron de forma activa sobre la discusión legislativa en función de obtener ventajas institucionales con el cambio. Vimos que, a pesar de los rasgos diferentes que dichas naciones poseen en términos de su modelo de desarrollo y variedad de capitalismo, hay factores explicativos que parecen propiciar un resultado similar. Estas causales serían principalmente dos: el proceso de liberalización de la industria y el incentivo que esto da a la aparición de determinadas coaliciones que buscan hacer prevalecer sus intereses por sobre las de otros sectores, por lo general, grandes empresas acuícolas son las que lideran las coaliciones que demandan cambios legislativos que las favorezcan. A pesar de estas similitudes, la dinámica en que cada uno de los factores se da difiere. Por ejemplo, en el caso de Noruega existe un proceso de liberalización en marcha (iniciado en los ochenta y encabezado por los partidos de centro-derecha) que va consolidando mayores disposiciones a la desregulación. A los intereses de

¹⁷ En términos de *variedades de neoliberalismo*, se puede decir que se pasa de una forma *neoliberal ortodoxa* a una *regulada*, en donde la ley opera para corregir las fallas del mercado (Maillet, 2015).

¹⁸ Los buenos resultados que tuvo la acción reguladora del Estado, tanto en términos de contener al ISA, como en levantar nuevamente a la industria acuícola, cambio la impresión de las empresas con respecto a la regulación. Si antes de la crisis había un sentimiento de *laissez faire, laissez passer* en el sector, luego del ISA hay una creencia de que la regulación es imprescindible. Por eso no es extraño de ver al presidente de SalmónChile, Felipe Sandoval, pedir, desde que inició su presidencia en 2014, más reglamentación y supervisión al Estado, y no al contrario. Véase un ejemplo de esta postura por regulación en: de Solminiha, V. (17 de 10 de 2017). *Salmoneros: en este gobierno las prioridades no han sido productivas*. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de <http://www.latercera.com/noticia/salmoneros-este-gobierno-las-prioridades-no-productivas/>

la coalición de empresas salmoneras-Estado (vinculados mediante el Ministerio de Pesca y Asuntos Costeros) se opone una segunda coalición constituida por organismos ambientales y del sector del turismo, los cuales se vinculaban con el Estado mediante el Ministerio del Medio Ambiente. En lo sustantivo se evidencia que, si bien la legislación en términos generales ha velado por resguardar los intereses de todos los sectores implicados, los mayores beneficiados han resultado ser empresas específicas noruegas, que han ido acaparando, mediante la compra de licencias liberalizadas durante 1991, la mayor parte de las concesiones acuícolas para la explotación del salmón. En el caso de Chile, la baja regulación es «heredada», no es un proceso en desarrollo. Se forma solo una gran coalición en donde el sector bancario es protagonista. Empresas salmoneras y bancos impulsan el cambio institucional de forma activa a través de la Mesa del Salmón, principal red de vinculación entre los actores en cuestión.

En los dos casos el cambio institucional terminaría favoreciendo a empresas específicas salmoneras, en detrimento de otras.

REFERENCIAS

- Aarset, B. & Jakobsen, S. (2009). Political regulation and radical institutional change: the case of aquaculture in Norway. *Marine Policy*, 33, 280-287.
- Arestizábal, C. (2012). *Resiliencia en la industria del salmón tras el shock producido por el virus ISA el año 2007*. Memoria de pregrado, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Santiago.
- Dirección del Trabajo (2013). *Compendio de series estadísticas 1990-2012*. Santiago, Chile: Unidad de Análisis Estadístico del Departamento de Estudios.
- Fagerberg, J., Cappelen, Å., Mjøset, L. & Skarstein, R. (1990). The decline of social-democratic state capitalism in Norway. *New Left Review*, (181), 60-94.
- Fagerberg, J., Cappelen, Å., & Mjøset, L. (1992). Structural change and economic policy: the Norwegian model under pressure. *Norwegian Journal Of Geography*, 46(2), 95-107.
- Fazio, H. (2004). *La globalización en Chile: entre el Estado y la sociedad de mercado*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- FAO (2011-2017). Fisheries and aquaculture software. FishStatJ – software for fishery statistical time series. In: FAO Fisheries and Aquaculture

- Department [online]. Rome. Recuperado el 4 de abril de 2017, de <http://www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstatj/en>
- Fernández, M. & Miranda, D. (2011). *Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo: el caso de la coalición salmonera en Chiloé Central*. Documento N°108 RIMISP.
- Hall, P., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism. The institutional foundation of comparative advantages*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P., & Soskice, D. (2006). A propósito de los capitalismo contemporáneos: variedades de capitalismo: algunos aspectos fundamentales. *Desarrollo económico*, 45(180), 573-590.
- Håstein, T. (2003). Role and Function of the OIE Fish Diseases Commission in the Field of Aquatic Animal Health. In O. Miller & C. Rocco (coord.), *International response to infectious salmon anemia: prevention, control, and eradication: proceedings of a symposium* (13-24). Washington, DC: USDA, Animal and Plant Health Inspection Service; USDI, USGS; USDC, National Marine Fisheries Service.
- Hjelt, K. (2000). The Norwegian regulation system and the history of the Norwegian salmon farming industry. In CI. Liao & C. Kwei (eds.), *Cage aquaculture in Asia: proceedings of the first international symposium on cage aquaculture in Asia* (pp. 1-17). Quezon City, Philippines: Asian Fisheries Society.
- Irarrázaval, F. (2014). ¿Peces gordos y peces pequeños? Las empresas salmoneras y el cambio institucional en acuicultura post crisis del virus ISA. Tesis de magíster. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Santiago.
- 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.
- Lyngø, C. (2003). Infectious Salmon Anemia in Norway and the Faroe Islands: An Industrial Approach. In O. Miller & C. Rocco (coord.), *International response to infectious salmon anemia: prevention, control, and eradication: proceedings of a symposium* (pp. 97-110). Washington, DC: USDA, Animal and Plant Health Inspection Service; USDI, USGS; USDC, National Marine Fisheries Service
- Liu, Y., Olausson, J. & Skonhøft, A. (2010). Wild and farmed salmon in Norway- A review. *Marine Policy*, 35(3), 413-418.
- Maillet, A. (2015). Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados. *Revista de Estudios Políticos*, (169), 109-136.

- 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.
- Mjøset, L. & Cappelen, A. (2011). The Integration of the Norwegian Oil Economy into the World Economy. In L. Mjøset, L. (ed.), *The Nordic Varieties of Capitalism* (pp. 167-263). UK: Emerald group publishing.
- Muñoz, O. (2009). *Agua arriba: la transformación socioeconómica del ecosistema Llanquihue-Chiloé, Chile, durante los años noventa*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Przeworski, A. & Tenue, H. (1970). *The logic of comparative Social Inquiry*. Nueva York, United States: Wiley.
- Schneider, B. R. (2009). Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin America Studies*, 41(3), 553-575.
- Silva, E. (2007). El Estado y el capital en Chile: la construcción social de las instituciones para la formulación de políticas económicas. En R. Doner (coord.), *Innovación construcción institucional: Latinoamérica y el este de Asia* (pp. 75-90). Barcelona, España: Icaria.
- Steigum, E. (2009). The boom and bust cycle in Norway. In L. Jonung, J. Kiander, & P. Vartia (eds.), *The great financial crisis in Finland and Sweden: the Nordic experience of financial liberalization* (pp. 202-244). Cheltenham, UK: Edward Elgard publishing.
- Steigum, E. (2011). The Norwegian Banking Crisis in the 1990s: Effects and Lessons. *BI Norwegian School of Management*, Working paper series, n°5/11.
- Streeck, W. & Hassel, A. (2003). Trade Unions and the Political Process. In J. Addison & C. Schnabel (eds.), *International Handbook of Trade Unions* (pp. 335-365). London: Edward Elgar.
- Streeck, W. (2010). E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism. *Max Planck Institute for the Study of Societies*, Discussion Paper, n° 10/12.
- Thorud, K. & Håstein, T. (2003). Experiences With Regulatory Responses to Infectious Salmon Anemia in Norway. In O. Miller & C. Rocco (coord.), *International response to infectious salmon anemia: prevention, control, and eradication: proceedings of a symposium* (pp. 155-160). Washington, DC: USDA, Animal and Plant Health Inspection Service; USDI, USGS; USDC, National Marine Fisheries Service.
- UNDP (2016). *Human Development Report 2016*. Ciudad, Canadá: Lowe-Martin Group.
- Valenzuela, J.S. (1994). Labor Movements and Political Systems: Some Variations. In M. Regini (ed.), *The Future of Labor Movements* (pp. 76-104). London: Sage.