

# **SALMONICULTURA 2.0 EN CHILE UN MIRADA DESDE LA GOBERNANZA AMBIENTAL**

Proceso de producción de la ponencia: Resultado de investigación finalizada

GT 15- Medio Ambiente, sociedad y desarrollo sustentable Descriptor GT15

Ivone Oyarzún Gutiérrez

## **RESUMEN**

Dado el contexto social y organizacional de los permanentes conflictos producidos por la salmonicultura en Chile en la región de Los Lagos, este artículo pretende aportar a la implementación del nuevo modelo de gestión para la salminicultura (versión 2.0) desde las diferentes construcciones y percepciones de los actores relacionados con la actividad, modelo modificado a partir de la crisis del virus ISA. Se realizó un Estudio de Caso de la empresa salmonidea en donde se indagan las diferentes observaciones sobre la viabilidad futura del sector y su nuevo modelo de gestión, teniendo como horizonte de referencia y comparación la gobernanza ambiental.

**Palabras Claves:** Gobernanza Ambiental, Participación Ciudadana, Sustentabilidad, Salmonicultura 2.0, Comunicación.

## **1. Introducción**

La salmonicultura en Chile se origina a comienzos del siglo pasado, cuando en el año 1905 se realiza la primera introducción de salmónes, especie no nativa, en aguas chilenas. En 1974, la salmonicultura comienza a tomar mayor importancia como uno de los ejes claves para el crecimiento económico que se comienza a gestar en el país, afianzado en un modelo neoliberal que se fundamenta en la transformación del capital natural en capital financiero (CEME, 2007). En el período de consolidación, que va desde mediados de la década de 1970 a la década del 1990 del siglo pasado, ésta actividad se caracterizó por un gran número de concesiones acuícolas privadas, donde dicho mecanismo se tradujo en que cada empresa explotaba su propio espacio marítimo. De esta manera, la lógica de producción llevó a que en el año 2004 la industria del salmón llegara a su mejor momento a nivel internacional, compitiendo con el principal exportador del mundo; Noruega. A nivel nacional se posicionó como la principal actividad económica de la Décima Región de Los Lagos, siendo el segundo producto más importante después del cobre.

El sector de pesca extractiva y acuicultura exportó 3.669 millones de dólares en el 2006, correspondiéndole al salmón un 67, 3% de las exportaciones pesqueras totales, destinadas principalmente a Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (Igor y Díaz, 2007). Es por ello, que desde punto de vista económico, este sector tomó gran importancia, dado en que en la región de Los Lagos el PIB regional llegó a un 11, 5% en la década del noventa del siglo pasado (Claude y Oporto, 2000), y se estima que éste llegó a representar el 30% del PIB regional (antes del virus ISA), ya que contemplaba el 70% de las exportaciones.

En el año 2007, la industria del salmón generó alrededor de 50 mil empleos directos e indirectos en plantas procesadoras, transporte y centros de cultivo (Claude y Oporto, 2000). Pero esta intensa lógica de producción tuvo sus consecuencias, produciendo una serie de efectos negativos medioambientales, sociales y económicos que gatillaron en el año 2007 una fuerte crisis, la cual

provocada por el virus ISA (Anemia Infecciosa del Salmón)<sup>1</sup>. La crisis provocó en la Región de Los Lagos, el cierre del 50% de los centros productivos de salmón, lo que derivó en la pérdida de más de 25.000 puestos de trabajos directos y más de 40.000 empleos indirectos

De esta manera, la Ley de Pesca y Acuicultura en la que se respalda la salmonicultura, fue modificada tomando en cuenta las consecuencias de la crisis, y por tanto, incluyendo parámetros para que la gestión fuese sustentable en el tiempo. La Ley 20.434 contempla:

- Manejo sanitario
- Garantías
- Fiscalización
- Patentes

## 2. Gobernanza Ambiental a partir de la crisis gubernamental y ecológica

Desde la sociología se plantea que en el tiempo, los procesos productivos de la industrialización han afectado a la naturaleza y han producido riesgos, como lo diría Beck (1998, 2008), que no sólo han afectado a este campo, sino también otros campos como la política: “los riegos se han convertido en el motor de la *autopolitización* de la sociedad industrial moderna; e incluso más, con ésta varía el concepto, la localización y los medios de la política” (Beck, 1998: 237). Esto quiere decir, que a partir de los éxitos de las instituciones de la modernización industrial (instituciones modernas) suceden una serie de consecuencias, tanto ambientales como políticas, por lo que para algunos autores estaríamos antes una sociedad marcada por el riesgo. La importancia de una teoría de la sociedad del riesgo, recae en que el punto de inflexión en la sociedad actual sería el reconocimiento de la problemática ambiental.

A partir de esta problemática los gobiernos y las administraciones públicas en Latinoamérica han sido críticos y criticados dado la “ineficacia social e ineficiencia económica de los programas de gobierno del Estado Social<sup>2</sup>”, la cual se pronunció con la crisis a mediados de la década de 1970. Es así como las reformas institucionales que se llevaron a cabo después de la crisis se establecieron bajo el carácter de una Nueva Gestión Pública (NGP), a la par con una nueva gobernanza que somete al gobierno a un proceso que va más allá de sus acciones, incluyendo a otros actores en gestión gubernamental (Aguilar, 2010a, 2010b). Estos actores externos son grupos sociales que velan por sus intereses sociales, definiendo así sus propios objetivos de convivencia en la sociedad, dando origen a una diversidad de formas de participación. Esta situación promueve la interlocución entre grupos y sectores sociales, pero al mismo tiempo éstos carecen de conocimientos para lograr sus objetivos. No obstante, esta ausencia de conocimiento en la ciudadanía como en los gobiernos, da paso a la activación de redes sociales y a una variación de roles en la organización que se adaptan a la naturaleza de los problemas, por lo tanto, se manifiesta una suerte de descentralización apoyada en la solidaridad, confianza y cooperación de la sociedad civil. Por lo tanto, la gobernanza que se busca tiene como características la horizontalidad en la toma de decisiones, los procesos de cooperación entre actores cuyas acciones son interdependientes, y una mayor participación ciudadana, formas que en la práctica son un proceso lento y complejo que lleva a preguntarnos cómo integrar a estos distintos actores que se enmarcan en distintas esferas de la sociedad para tomar decisiones en común (Aguilar, 2010b; Innerarity, 2011).

Adicionalmente, a partir de estas crisis, en el año 1968 Hardin introduce otra polémica relacionada con el medio ambiente, donde da a conocer la importancia sobre las situaciones en que los recursos naturales son de acceso libre (*bienes comunes*) y no existe incentivo para preservarlos: “la

<sup>1</sup> El virus Isa fue producto de la concentración excesiva de salmones en espacios reducidos (jaulas).

<sup>2</sup> Aguilar Villanueva (2010a) define el Estado social a grandes rasgos como un Estado de gasto, financieros, fiscal, dado a su pretensión de cubrir las necesidades y expectativas materiales de los ciudadanos.

ruina es el destino hacia el cual corren todos los hombres, cada uno buscando su mejor provecho en un mundo que cree en la libertad de los recursos comunes” (Hardin, 1968; 1246), es decir, resulta difícil no conducir a la sobrexplotación cuando los bienes comunes de libre acceso generan un beneficio individual o privado sobre el dueño, siendo los demás propietarios los que conviven con el costo social y ambiental de la sobrexplotación del dueño. A partir de esta definición de la problemática y precisión de Hardin, no tan sólo existe rivalidad en lo *común*, sino también el fracaso de la propiedad privada y lo gubernamental como lo explica Elinor Ostrom (2000). Según Ostrom, es necesario una mayor participación descentralizada por parte de la ciudadanía, lo que permitiría resolver de mejor manera estas rivalidades en base a los recursos naturales, “un sistema robusto de gobernanza reconoce el aspecto multiescalar de la gobernanza de los recursos naturales, al igual que la presencia de los incentivos individuales, y busca corregirlos” (Ostrom, 2000: 3). De esta manera, la problemática medioambiental va de la mano con la gobernabilidad de no sólo de los bienes públicos, sino también de los recursos naturales dado su importancia para las futuras generaciones y el planeta.

Por otro lado, el concepto de gobernanza ambiental se asienta en tres componentes fundamentales que son, la sustentabilidad de los recursos naturales, la transparencia de la información pública y su mayor alcance y un aumento en la participación ciudadana dado la mayor población ciudadana informada. Este tercer componente no tan sólo toma en cuenta los espacios de participación, sino también la fiscalización como control o *accountability*, es decir, “aún cuando los ciudadanos no están en capacidad de controlar a los gobiernos obligándolos a seguir sus mandatos, podrían ser capaces de hacerlo si pudieran inducir a los gobernantes electos a aceptar que tendrán que dar cuenta de sus acciones pasadas” (Przeworski, 1998: 15). Ver cuadro N°1.

En esta línea de gobernanza ambiental, tanto Ostrom como Aguilar Villanueva identifican el componente cultural como clave para la descentralización de los recursos naturales y para las democracias emergentes en relación a la gobernabilidad. De esta manera, “se parte de la premisa de que la cultura (valores, normas, principios) puede facilitar o bloquear la construcción de redes cuya acción conduzca a la confianza generalizada, es decir, no localizada o limitada por factores geográficos, familiares, étnicos o de clase, sino confianza en el otro generalizado, conjunto de los ciudadanos como tales” (Dagnino *et al*, 2006: 25). Por lo tanto, estas relaciones de confianza permitirán una ciudadanía más condensada que es capaz de integrarse a la gobernabilidad, y someterse así a un proceso de gobernanza.

### **3 - Enfoque de la investigación e identificación de actores relacionados con la salmonicultura en la región.**

De acuerdo al marco anterior, se ha propuesto una investigación cuyo propósito es el análisis de la salmonicultura 2.0 en Chile identificando las categorías a partir de las opiniones de los diferentes actores en torno a la viabilidad de esta actividad desde el enfoque de la Gobernanza Ambiental. El propósito de la investigación se apoya en tres ejes fundamentales: la concepción de la sustentabilidad, el alcance y transparencia de la información pública, y los espacios de participación.

Para ello, la metodología y análisis fueron abordados desde un enfoque cualitativo, el que se complementó con datos cuantitativos, los cuales se utilizaron para dar a conocer y contextualizar la problemática en la Región de Los Lagos. Para el logro de estos objetivos la técnica que se usó fue la *entrevista en profundidad* que se aplicó a 15 actores directamente relacionados con el sector e indagó en torno a los ejes de sustentabilidad, transparencia de la información pública y espacios de participación.

Los criterios para la identificación y selección de los actores se sustentaron en la relación y participación con la salmonicultura en la Región de Los Lagos, siendo tales actores provenientes del sector público (Unidad Acuicultura del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), Corporación de

Fomento (CORFO), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), IV zona de pesca XIV-X Regiones y Ministerio del Medio Ambiente), privado (Empresa Delfish, Pacific Star y Salmones Humboldt) y de la sociedad civil (Consultora Pupelde, Consultora GEQ, Centro I-MAR de La Universidad de Los Lagos, Centro CIEN de la Universidad Austral, Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH), Consejo Regional de Pescadores Artesanales de la Región de Los Lagos (COREPA) y la Unión de Federaciones de Pescadores Artesanales).

Los *actores privados* pertenecen al sector económico que está a cargo de las actividades económicas y productivas. En el caso de la salmonicultura, los tipos de industrias del salmón en nuestro país son elementales para comprender el encadenamiento productivo. Estas se clasifican de acuerdo a sus capitales (Montero, 2004), habiendo tres tipos: a) de *Capitales Extranjeros*, que se definen como aquellas empresas de grandes consorcios transnacionales, cuyo volumen de producción anual supera las 25.000 toneladas y el valor de sus exportaciones es superior a 50 millones de dólares; b) *Empresas Mixtas*, constituidas originalmente por capitales nacionales que alcanzan niveles de producción con estándares nacionales de empresas grandes y medianas. Su producción llega a 20.000 toneladas aproximadamente y sus ventas oscilan entre 15 y 50 millones de dólares; y por último, c) las empresas de *Capitales Nacionales*, que se definen como empresas de medianos y pequeños estándares internacionales, de origen familiar, de capitales regionales y nacionales y que tienen ventas inferiores a 15 millones de dólares.

Los *Actores Públicos* son parte del sector público encargado de velar por la implementación y cumplimiento de las políticas públicas en el sector. Las instituciones gubernamentales relacionadas son a) SERNAPESCA, cuya labor es fiscalizar el cumplimiento de la normativa pesquera y de acuicultura, nacional e internacional, como trabajar por el desarrollo sustentable del sector pesquero nacional; b) CORFO, que está encargada de impulsar la actividad productiva; c) SERCOTEC, corporación de derecho privado, dependiente del Ministerio de Economía, que promueve y apoya por medio de asesoramiento técnico las iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las empresas; d) la Dirección Zonal de Pesca de las regiones XIV-X, las que son partes funcionales de la Subsecretaría de Pesca y donde una de sus líneas es promover el desarrollo sustentable de la actividad pesquera y acuícola; por último, e), la Superintendencia del Ambiente, servicio público descentralizado, que está encargado del seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental.

Los actores de la *Sociedad Civil* están ligados a organizaciones sociales, quienes contribuyen al desarrollo de la salmonicultura, y a la vez, están dentro del marco de la problemática. Encontramos organizaciones como a) Consultoras, compuesta por expertos en materia de asesoramiento; b) Universidades, que por medio de investigaciones y estudios generan conocimiento en la temática. Se identifican dos universidades en la región de Los Lagos, que es donde más se practica la salmonicultura, estas son la Universidad Austral de Chile y la Universidad de Los Lagos; Sindicatos, asociaciones de trabajadores para la defensa y promoción de intereses profesionales, económicos o sociales de sus miembros. En este caso, son organizaciones de pescadores artesanales que se han visto envueltos en el conflicto regional. Por último, el Análisis de los datos de la investigación se realizó a través de un análisis de contenido por medio del software ATLAS TI, mediante el cual se obtuvieron las principales categorías analíticas que dan a conocer los entrevistados a partir de los ejes ya mencionados.

## 4 - Lectura de las construcciones y percepciones de la nueva salmonicultura

### 4.1 Concepción de sustentabilidad

En base a la concepción de sustentabilidad, del análisis de las entrevistas (Ver Fig. 1) se desprenden dos visiones sobresalientes, la desarrollista y la ambientalista.

Las visiones que arrojan las entrevistas a los actores claves por medio del análisis de contenido se interpretan de la siguiente manera:

La *Visión Desarrollista* se centra en aquellos actores que tienen una actitud más optimista ante la concepción de sustentabilidad, es decir, se cree que la sustentabilidad va de la mano con la economía y la producción industrial según lo mencionan los estándares internacionales ligados al Desarrollo Sustentable. Los actores exponen que de esta manera se puede lograr la implementación de tecnologías que sean menos contaminantes para el medio ambiente, dar cumplimiento de la Nueva Ley de Pesca y Acuicultura 20.434 y llevar a la práctica Responsabilidad Social Empresarial (RSE), en el sentido que se lleve a cabo el factor ambiental desde las empresas. A pesar de que se opina que los acuerdos de la salmonicultura 2.0 fueron satisfactorios y mancomunados, los actores exponen que en la nueva salmonicultura quienes tienen que efectuar los cambios e iniciativas es el empresariado.

La *Visión Ambientalista* es pesimista en cuanto a la sustentabilidad del sector salmonero, pues se argumenta que los procesos productivos son intensos y están fuertemente relacionados con el beneficio económico, no siendo esta dinámica compatible con el respaldo y cuidado de los recursos naturales para que prevalezcan en el tiempo y puedan ser utilizadas por las generaciones futuras. Además, se recalca que el salmón como especie exótica está en manos de procesos productivos que alteran el medio acuático nativo. Esta visión también es pesimista debido al poco interés y poca consciencia que se ha demostrado en el área, especialmente de quienes están a cargo de la producción de salmones en la Región de Los Lagos, lo cual causa desconfianza y sospechas por las consecuencias que tuvo el primer modelo de salmonicultura y que terminó en la crisis del virus ISA. La consciencia, según los actores, se define a partir de la experiencia, es decir, aquellas personas que han tenido más relación con el mar por años en el transcurso de su vida, saben de mejor manera los cambios y los factores que influyen en las condiciones marítimas.

Por otro lado, este punto de vista ambientalista no confía en la Nueva Ley de Pesca y Acuicultura, ya que afirman que son sólo parámetros y que no estudian las condiciones del medio en que se produce. Por último, en términos generales no se cree en el desarrollo sustentable, porque va de mano con el consumo, es decir, argumentando que mientras no se baje la demanda (consumo) de cualquier producto, las empresas no dejarán de producir.

### 4.2 Acceso y transparencia a la información pública

En cuanto a la variable Acceso y transparencia a la información pública, el análisis de las entrevistas arrojó lo siguiente y que se expresa en la Figura 2.

De la información pública, por un lado, hay quienes afirman que toda la información está en la web y que esta es transparente, más aún, las instituciones públicas están a disposición de entregar dicha información. Por otro lado, la gran mayoría de los informantes opina que la información pública no es clara, lo cual afectaría a la transparencia y su acceso (alcance). Esta situación se da en primer lugar por la baja escolaridad, ya que se sostiene que parte de la ciudadanía no tiene la educación suficiente para comprender e interpretar la información pública, a lo que se suma una información que usa términos muy técnicos y las herramientas para la búsqueda de información no se tienen.

De la mano con la baja escolaridad, encontramos la carencia de sistematización como otra particularidad de la información pública, es decir, ésta no está ordenada para la comprensión de todo

ciudadano. Otro problema que surge tiene relación con la ubicación geográfica, pues la región de Los Lagos tiene una gran cantidad de islas interiores, las cuales, se caracterizan por la poca o baja señal de comunicación, la lejanía de las ciudades y las dificultades de transporte, siendo éstas obstaculizadores para requerimientos de la información, afianzando con ello el centralismo de la información pública en las capitales regionales. Los actores evidencian que los medios para comunicar la información pública son precarios, ya que sólo se dispone de la web, el diario oficial y escasas veces en radios locales.

Por último, se opina que toda la información debiese ser pública y no privada, especialmente la información que manejan las empresas. No obstante, a pesar de la gran cantidad de dificultades para acceder a la información pública y la confusión que se genera entre la información en general y la información pública, se propone y se tiene más fe en las redes sociales, las cuales observan como un lubricante para la fluidez de la información entre personas.

Siendo un medio valorable por los actores, se debe tener precaución con las redes ya que pueden, por un lado, potenciar a que la ciudadanía esté bien informada, pero por otro lado, que la ciudadanía sea afectada por la infoxicación (Innerarity, 2010), es decir, por el exceso de información que obstaculiza la información útil.

### 4.3 Participación ciudadana

La participación ciudadana se divide por un lado, en los espacios de participación que perciben los actores, y por otro lado, en la fiscalización como control (Ver fig. 3).

En general, se identifican pocos *Espacios de Participación* y los cuales son fuertemente criticados. El primer espacio de participación se da a través de los proyectos, siendo de esta manera el sector público el que reconoce que los proyectos que toman en cuenta la participación ciudadana son evitados por la complejidad que reviste su concreción. Por lo tanto, este medio de participación es burocrático y no muy concurrido según los informantes.

El segundo espacio de participación se lleva a cabo a través de las mesas del salmón, las cuales son selectivas al momento de convocar a representantes, produciendo colisiones entre los diversos actores en torno a los acuerdos que se toman, ya que se considera que debieran participar personas que trabajan para las empresas salmoneras que son parte de la cadena productiva, así como las comunidades del borde costero que son impactadas por centros de cultivo.

De estos espacios de participación se descuelgan una serie de efectos negativos ocasionados por el insuficiente diálogo, tanto en las mesas del salmón como en los proyectos. Además, el tiempo y la burocracia que conllevan los proyectos desgastan a la ciudadanía, es decir, la jerarquía participativa no permite el empoderamiento ciudadano y a pesar de que la opinión local de las comunidades del borde costero sea importante, porque son los que conviven con los centros de cultivo de salmónes, se tiende a perder debido al desgaste ciudadano, pues las opiniones no son tomadas en cuenta en dichos espacios (mesas).

Junto a los débiles y escasos espacios de participación, se reconocen fallos de Estado, como la corrupción y el lobby, que complejizan aún más el tema de la participación ciudadana, tanto a nivel regional, como nacional. Por último, otro efecto de la situación de la participación, es la relación entre empresario y trabajador, donde se percibe un fuerte elitismo caracterizados por marcadas diferencias entre empresarios y trabajadores, lo cual no permite avanzar hacia un diálogo entre las diferentes realidades que confluyen en una misma actividad:

La *Fiscalización* se clasifica en tres unidades según los informantes. Primero, la fiscalización desde el Estado, segundo, la fiscalización del autocontrol (autorregulaciones), y por último, la fiscalización por parte de la ciudadanía. En cuanto a la *Fiscalización desde el Estado*, la actual Ley de Pesca y Acuicultura aumenta la fiscalización por parte de SERNAPESCA. Los actores del sector afirman que los recursos para la fiscalización son limitados, ya que al fiscalizar esta actividad requiere

de un control de la gran parte de los centros de cultivo que están en diferentes ubicaciones geográficas de la región, lo cual contempla factores tales como tiempo, clima y transporte, herramientas necesarias para fiscalizar esta actividad, entre otros, lo que conllevaría grandes sumas de dinero público. Sin embargo, también se toma en consideración que si se focalizan estos dineros públicos solamente en fiscalización, se dejan de lado otras actividades relacionadas con la pesca y acuicultura y prioridades sociales también, como la salud y la educación. Pero a pesar de que no se podría llevar a cabo una fiscalización en su totalidad, se propone que las multas son una vía de solución, ya que si estas multas son altas, de tal forma en que el empresario se vea en la obligación de tomar medidas sustentables o de lo contrario perder su empresa, se tomaría un mayor peso de la problemática y de sus posibles consecuencias como lo fue con la crisis del ISA

La *Fiscalización del autocontrol* estaría básicamente destinada al cumplimiento de los deberes y se realizaría desde las mismas industrias ligadas a la salmonicultura, es decir, desde el apoyo, coordinación y control entre industrias, pues serían los más interesados que el medio ambiente esté en condiciones favorables y saludables para la producción.

De la *Fiscalización desde la ciudadanía*, en primera instancia se afirma que hay poca información hacia la ciudadanía sobre esta actividad productiva, ya que, por ejemplo, cuando se trata de detener un centro de cultivo se tiene un mes de tiempo para hacer el trámite correspondiente, lo cual puede ser suficiente como insuficiente si no se cuenta con la información necesaria. Se sostiene también, que hay un servicio de seguimiento en línea que es el Servicio de Evaluación Ambiental (SEIA), donde cualquier ciudadano puede acceder a la información de todos los proyectos de evaluación de la actividad, pero el acceso a este portal para la ciudadanía es deficiente, pues significa estar conectado y pendiente la mayor parte del tiempo. En segundo término, otro tipo de fiscalización se respalda a través del consumo de salmón, es decir, si se consume poco de un producto, los niveles de producción tienden a bajar. El problema que tiene esta variante es que el consumo de Salmón en Chile es bajo, pues la mayor parte es exportado, por lo que una fiscalización desde el consumo es poco viable de ser llevada a cabo. Por último, e íntimamente relacionado con los puntos anteriores, como el Salmón es una especie exótica y poco se consume en el país, es una débil fuente de identidad regional.

## **5 Análisis de salmonicultura 2.0 en Chile desde enfoque de la Gobernanza Ambiental**

Partiendo de la premisa de que la gobernanza ambiental nace del fracaso previo de un tipo de gobierno vertical, basado en la jerarquía y ligado a las crisis económicas, según los resultados del estudio se puede mencionar que la crisis del virus ISA afectó gravemente la economía regional y que ésta llamó la atención del Estado para su intervención, en tanto apoyo para el resurgimiento de la salmonicultura, como en la fiscalización para mejorar los procesos productivos. Por lo tanto, si ponemos los formatos de una Gobernanza con tinte ambiental al rubro de la salmonicultura, que después de la crisis debió observar tales modelos, en la actualidad vemos que los actores siguen percibiendo un formato antiguo de gestión, primero, porque a pesar de que se considera el importante rol del Estado y sus instituciones de servicio público, en la práctica es débil en su gestión y administración por la funcionalidad vertical- burocrática que le caracteriza, por ejemplo, como se visualiza a través de la poca claridad de la información pública y los insuficientes espacios de participación. Más aún, se le acusa al Estado de fallos, tales como corrupción y lobby, lo cuales dan paso a la desconfianza y deslegitimización de la gobernabilidad por parte de la ciudadanía, variables importantes y basales en el problema y que la literatura actual pone como relevante a la hora de dar cuenta de los problemas y conflictos socioambientales ligados a este caso en específico como a muchos otros (Gamero, *et al*, 2011, Espluga, *et al*, 2009)

La segunda razón por la cual no se puede hablar de un modelo de salmonicultura que tenga en cuenta los principios de la gobernanza ambiental, es porque en base a la concepción de sustentabilidad

no se cree que la salmonicultura 2.0 fue y vaya a ser sustentable, dado las falencias de los procesos productivos que llevaron a la crisis del virus ISA, lo cual afectó a gran parte de la región y creó un ambiente de desconfianza en la ciudadanía hacia esta actividad productiva. A esto se le suma que falta mucho en materia acuícola, ya que si se habla de bienes comunes, se podrían focalizar esfuerzos, pero de lo que pasa realmente en el fondo del mar y los lagos es complicado llevar un control. De todos modos, los informantes hacen hincapié en actividades menos contaminantes y que pueden generar ganancias, como por ejemplo, el turismo, la recreación y la pesca artesanal.

El tercer argumento en esta línea es la gran cantidad de obstáculos que afecta a la participación ciudadana. Asumiendo que para participar se debe tener alguna información, la información pública disponible es poco clara y poco transparente. Existen algunos sectores que están más informados que otros, donde nos permitimos preguntarnos por las formas que toman los modelos de intervención en torno a qué se comunica (qué se selecciona para comunicar), cómo o por qué medio se comunica o transmite la información (medios de comunicación suficientes), si se comprende realmente lo que se comunica, qué lenguaje se utilizó o cual hubiera sido el más apropiado (nivel de comprensión) y cuál es el alcance (acceso a la información) para que esta información realmente sea aceptada y comprendida por el público. En este punto también revisten importancia preguntas que tiendan a enfocar la cantidad de información que sería suficiente para que la ciudadanía este bien informada y cumpla su función y no se infoque, así como los modelos que las empresas privadas y sector público ponga en práctica para una comunicación que cumpla con sus objetivos, es decir, pasen de modelos simples a modelos complejos y/o reflexivos (Vallejos, 2012)

Es también relevante un obstáculo que va de la mano al acceso de la información y que es el factor cultural, ya que como lo mencionaba Dagnino *et al* (2006), el factor cultural está compuesto de capital social que se entiende como la reciprocidad de la información que, además, requiere de confianza y frecuencia en las relaciones entre un grupo de personas.

En resumen, no podemos hablar de una gobernanza ambiental en la región, pero sí a través de los actores visualizar deficiencias y contradicciones respecto al nuevo formato que ha tomado la salmonicultura 2.0, lo cual sin duda permite mirar con mayor detalle la problemática y avanzar hacia una gobernanza ambiental en la Salmonicultura que permita cumplir los objetivos que se ha propuesto.

## **6 Reflexiones finales**

Para finalizar, los resultados y la discusión que hemos dado en las páginas precedentes se asientan en que a partir de las percepciones de los actores vinculadas a la actividad, el espíritu que mueve la nueva forma dada a la salmonicultura no estaría haciendo suyos los lineamientos de la gobernanza ambiental, por lo que este nuevo modelo podría fracasar. Es decir, no se percibe el principio de sustentabilidad en la salmonicultura 2.0 debido a su lenta recuperación ambiental y su actual priorización económica y social. Segundo, el alcance de la información pública no es amplio ni efectivo, lo que perjudicaría a la ciudadanía en el conocimiento de sus derechos y de las políticas públicas. Por consiguiente, debido al limitado alcance de la información pública, los espacios de participación también se hacen escasos.

Ante lo expresado, se muestra relevante el tema de la información pública, siendo este un punto neurálgico a trabajar, ya que si no hay estrategias que permitan dar una información pública de calidad (modelos y estrategias de comunicación), difícilmente podrá existir una fiscalización, sanción y/o propuestas por parte de la ciudadanía, del Estado y desde las mismas empresas. Es fundamental entonces, una información clara y precisa –para que no propiciemos situaciones de intoxicación–, de mayor acceso y sistematizada, que logre abarcar la comprensión de más ciudadanos, y de esta manera poder entablar diálogo para que la toma de decisiones camine hacia la horizontalidad.



## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis (2010a). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis, **Frontera Norte**, Vol. 22, Núm. 43, enero-junio, pp. 187-213

Aguilar, Luis (2010b). **Gobernanza: El nuevo proceso de Gobernar**, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, Ciudad de México.

Aguilar, Luis (2007). **El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza**, Santo Domingo: XII Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública.

Banco Central (2011). **Cuentas Nacional del segundo trimestre 2011**. En Internet: [http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/publicaciones-estadisticas/trimestrales/pdf/CuentasNacionales\\_segundo\\_trimestre2011.pdf](http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/publicaciones-estadisticas/trimestrales/pdf/CuentasNacionales_segundo_trimestre2011.pdf) (Fecha de Visita: 20 de noviembre de 2011).

Beck, Ulrich (2008). **La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida**, Editorial Paidós, Barcelona.

Beck, Ulrich (1998). **La sociedad del riesgo: hacía una nueva modernidad**, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona.

Centro de Estudios Miguel Enríquez (2007). **Chile: La voracidad de los empresarios salmoneros**, Santiago: dossier.

Montero, Cecilia (2004). **Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile**, Serie N° 145, Comisión Económica para América y el Caribe, Santiago de Chile.

Claude, Marcel y Oporto, Jorge (Editores) (2000). **La ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos sociales, económicos y ambientales**, Fundación Terram, Santiago de Chile.

Congreso Nacional de Chile (2010). **Historia de la ley 20.434, modifica la ley de pesca y acuicultura en materia de acuicultura**, Diario Oficial del 08 de abril de 2010.

Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panchifi, Aldo. (2006). **Para la otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina**, Cuadernos para la democratización. CIESAS/ Universidad Veracruzana, México.

Espluga, Josep. Prades, Ana., Gamero, Nuria. y Solá, Rosario. (2009). El papel de la confianza en los conflictos socioambientales, **Política y Sociedad**, Vol. 42, Núm. 2, pp. 255-273.

Espluga, Josep, Prades, Aana y Gonzalo, Joan. (2010). Communicating at the edge: Risk Communication Processes and Structural conflicts in highly industrialized petrochemical areas, **Catalan Journal of communication & Cultural Studies**, Vol. 21, Núm. 2, pp. 231-251.

Gil, Pilar (2006). **Acceso a Información Pública: Participación Ciudadana y Legislación**, Fundación Terram, APP Serie. N° 32, Santiago de Chile.

Pinto, Francisco (2008). **La salmonicultura bajo el prisma de la sustentabilidad**, Fundación Terram, APP Serie. N°45, Santiago de Chile.

Gamero, Nuria, Espluga, Josep, Prades, Ana, Oltra, Cristian, Solá, Rosario y Farré, Jordi (2011). Institutional dimensions underlying public trust in information on technological risk, **Journal of Risk Research**, Volume 14, Issue 6, 2011, pp. 685-702.

Hardin, Garret (1968), The Tragedy of Commons, **Science**, Vol. 162, pp. 1243-1248.

Igor, Patricio y Díaz, Isabel (2007). **Radiografía a la industria del salmón en Chile, bajo la mirada de estándares de RSE**, Ecoceanos, Santiago de Chile.

Innerarity, Daniel (2011). **¿Qué es eso de la Gobernanza?**. En Internet: <http://www.globernance.com/wp-content/uploads/2011/01/Gobernanza.pdf> (Fecha de Visita: 15 de Enero de 2012)

Innerarity, Daniel (2010). Incertesa i creativitat. Educar per a la societat del coneixement, **Debats d'educació**, Núm 18, Barcelona.

Ostrom, Elinor (2000). **El Gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva**, Universidad Autónoma de México, México.

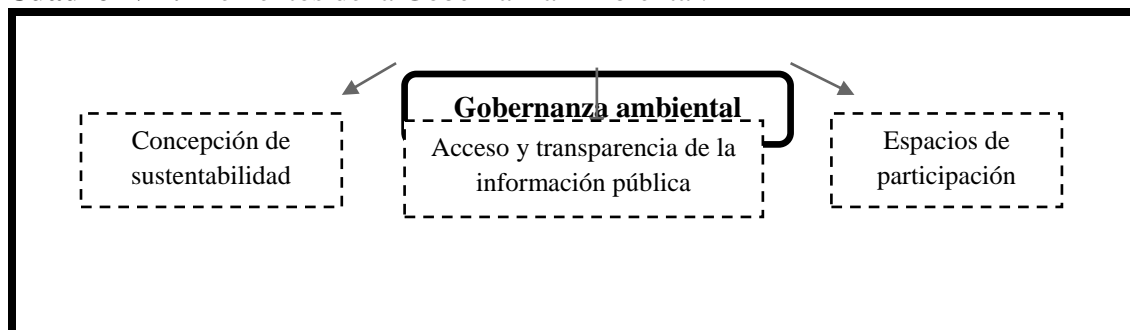
Przeworski, Adam (1998). Democracia y representación, **Revista del CLAD**, Núm. 10, pp. 7-32.

Santibáñez, Alejandro, y Barra, Mauricio (2008). Participación de los gobiernos regionales en la definición de políticas públicas en Chile: el caso del gobierno regional de Los Lagos y la política nacional de acuicultura, **Revista de Administración Pública**, Núm. 42, 581-608.

Vallejos, Arturo (2012). La relevancia de la confianza institucional y la comunicación en la percepción y construcción social de riesgos, **Perfiles Latinoamericanos**, Núm. 30, Enero/Junio, México, pp. 151-176.

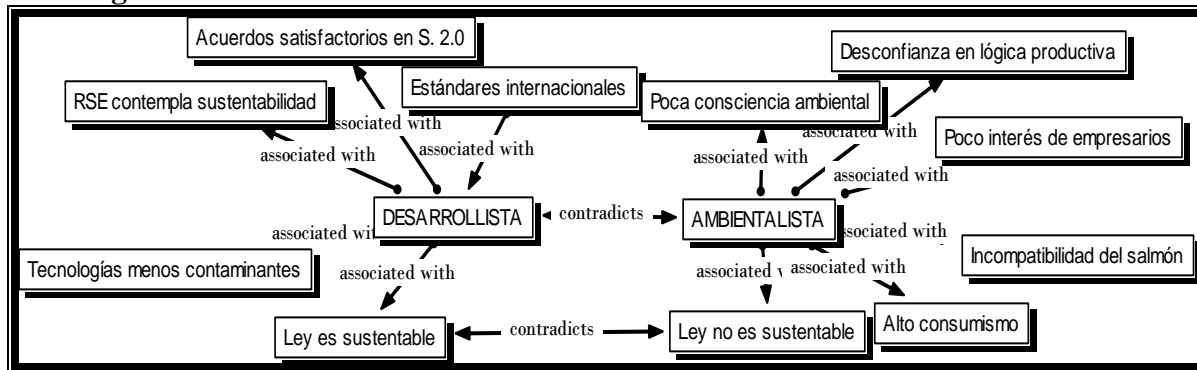
## ANEXOS

**Cuadro N°1: Elementos de la Gobernanza Ambiental.**



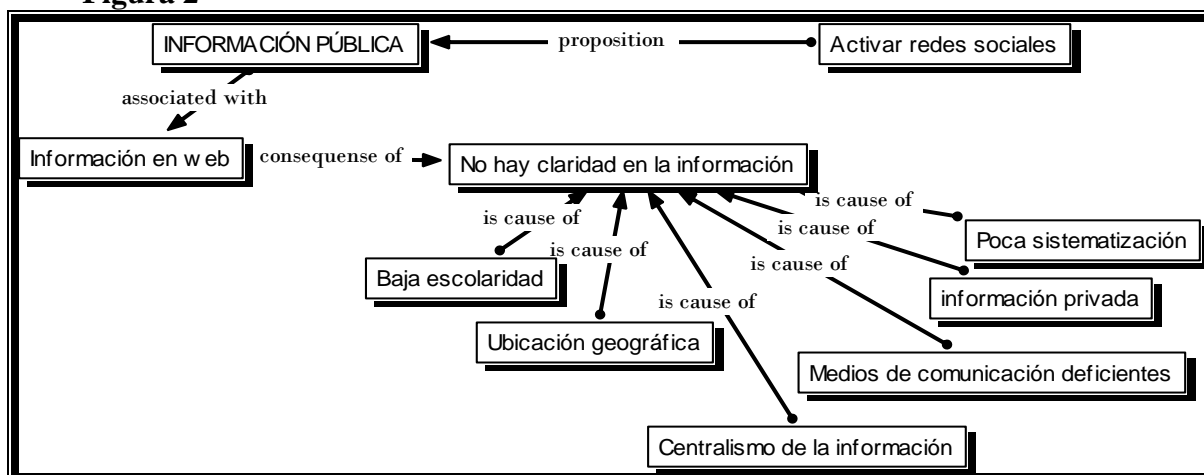
**Fuente:** *Elaboración propia.*

**Figura 1.**



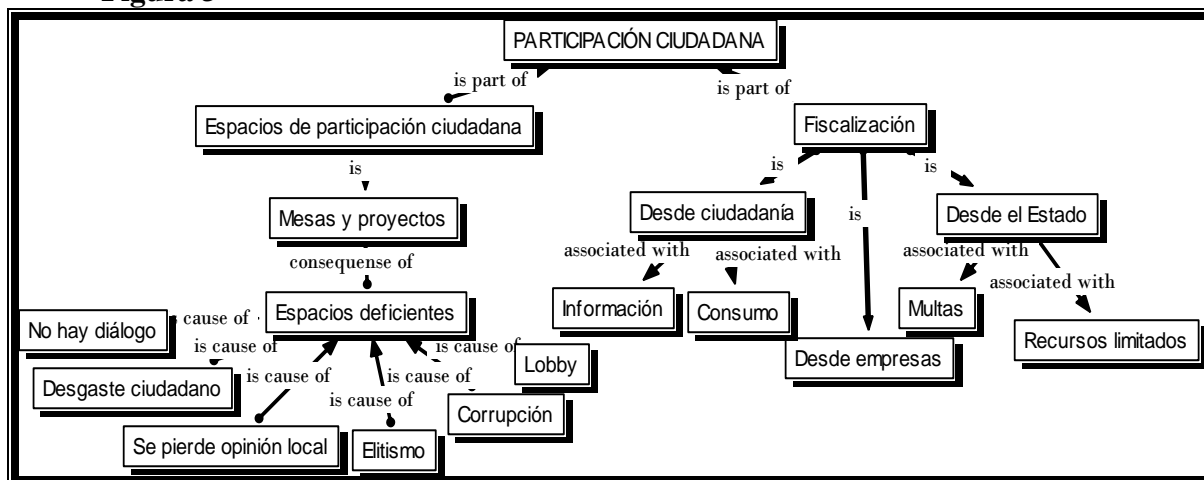
Fuente: Atlas-ti

**Figura 2**



Fuente: Atlas-ti

**Figura 3**



Fuente: Atlas-ti