

Políticas públicas y coaliciones de cambio: rediseño de regulaciones ambientales para la salmonicultura en Chile

CRISTIAN ZAHN-MUÑOZ**
CLAUDIO RIVERA-MERCADO
ARTURO VALLEJOS-ROMERO

pp. 167-196

Resumen

En este artículo se evalúa la incidencia de organizaciones del movimiento ambiental en las regulaciones sanitarias y ambientales de la salmonicultura en Chile. El trabajo analiza los actores y estrategias de las coaliciones de defensa y desafiantes de las políticas regulatorias puestas en tensión por una severa crisis ambiental. Se emplea un mapeo de procesos y una revisión sistemática de las declaraciones de los actores durante una década (2001-2010). El proceso deliberativo demostró una alta cohesión, disposición de recursos y articulación de la coalición defensora compuesta por agencias estatales y asociaciones gremiales. Paralelamente, la heterogeneidad y reducido espacio político, limitó la capacidad de las organizaciones ambientalistas, lo que condicionó las políticas regulatorias.

Palabras clave

Políticas públicas / Movimientos sociales /
Coaliciones promotoras / Salmonicultura

Abstract

The research evaluates the impact of environmental movement organizations on the sanitary and environmental regulations of salmon farming in Chile. The paper analyzes the actors and strategies of advocacy coalitions and defiant of regulatory policies put in tension by a severe environmental crisis. A process mapping and a systematic review of the statements of the actors over a decade (2001-2010) are used. The deliberative process demonstrated a high level of cohesion, availability of resources and articulation of the defense coalition composed of state agencies and trade associations. At the same time, heterogeneity and reduced political space limited the capacity of environmental organizations, which conditioned regulatory policies.

Keywords

Public Policies / Social Movements / Advocacy
Coalition Framework / Salmoniculture

* Agradecimientos al proyecto: «La construcción social de los riesgos socioambientales en las narrativas de los representantes de instituciones gubernamentales en Chile». Fondecyt Regular 1210714, ANID, Chile.

** C. Zahn Muñoz. Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad de la Frontera, Chile. Investigador del Centro de Estudios Universitarios y profesor de la Universidad de Los Lagos.
Correo-e: cristian.zahn@ulagos.cl

C. Rivera Mercado. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Profesor Asociado del Departamento de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos.
Correo-e: crivera@ulagos.cl

A. Vallejos Romero. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por Flacso, Sede México (2006). Académico del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de La Frontera.
Correo-e: arturo.vallejos@ufrontera.cl

Introducción

En el proceso de políticas y regulaciones de las industrias extractivas o que usan intensivamente recursos naturales intervienen una amplia variedad de actores. Los actores identificados por la literatura comprenden habitualmente: empresas, actores políticos en diferentes niveles del Estado, actores internacionales, profesionales de la burocracia estatal, expertos, comunidades locales y movimientos sociales. Hasta ahora, se ha puesto una mayor atención a la incontrarrestable capacidad de los grupos empresariales de influir en el proceso político para mantener un marco de políticas y regulaciones que posibilitan la explotación y uso de recursos naturales con una perspectiva desarrollista/extractivista.

En este artículo, la atención en estos actores se sustenta en una extensa literatura e investigación empírica y representa bien la imagen cotidiana del proceso de políticas. Como consecuencia del mayor foco puesto sobre los actores dominantes, la incidencia de otros actores, especialmente aquellos que representan visiones alternativas o que resisten las lógicas dominantes del desarrollo, aparece menos analizada (Burstein y Linton, 2002; Giugni, 2007; Giugni y Yamasaki, 2009; Amenta *et al.*, 2017).

Es frecuente que los movimientos que carecen de poder no afecten decisivamente las políticas cuando intervienen actores de mayor poder económico, político o cultural (Skocpol, 2003; Giugni y Yamasaki, 2009; Amenta *et al.*, 2017). Sin embargo, existen casos en que se documenta una mayor incidencia de los movimientos sociales sobre las políticas (Weldon, 2012; Htun y Weldon, 2012; Rootes y Nulman, 2014; Bergman, 2018). Ello abre una importante interrogante: ¿en qué condiciones los actores que representan movimientos sociales inciden en el proceso de las políticas? Este artículo analiza el rol de organizaciones del movimiento ambiental en la regulación de la industria del salmón en Chile.

El estudio que presentamos analiza el período 2001-2010, en el cual se identifican dos etapas. La primera, denominada «período precrisis», abarca desde 2001 –año en que se dictan los reglamentos ambiental y sanitario de la industria salmonera– hasta 2007, cuando se detecta la presencia del virus ISA, marcando el inicio de la crisis en la industria. La segunda etapa (período de la crisis), comprendida entre 2007 y 2010, se caracteriza por la profundización de la crisis y la apertura de ventanas de oportunidad en la arena política, donde se discutieron cambios regulatorios para la salmonicultura.

Luego que la industria salmonera enfrentara la aguda crisis sanitaria y ambiental producto de la infección masiva del virus ISA en centros de cultivo en el año 2007, se abrió un profundo proceso de discusión sobre el marco de políticas regulatorias. Dada la magnitud de la crisis, era esperable que las organizaciones del movimiento ambiental, críticas acerca de la sostenibilidad de la industria salmonera, encontraran una oportunidad propicia para incidir en el nuevo marco regulatorio. Sin embargo, su incidencia fue limitada.

La finalidad de este artículo es avanzar en la comprensión de los movimientos sociales en el proceso de políticas como campo particular de la acción colectiva (institucional y contenciosa) de los movimientos sociales (Kriesi, 2004). En esta línea, existe una brecha de investigación acerca del rol que juegan los movimientos sociales en la arena política (Uba, 2009; Amenta, Caren, Chiarello y Su, 2010; Amenta, Andrews y Caren, 2018). Hasta ahora, se ha privilegiado la documentación de casos de estudios en los que los movimientos sociales son capaces de producir cambios, con el consiguiente sesgo de confirmación. Ello dificulta una comprensión más integral de la influencia efectiva de éstos en el cambio de políticas.

Un supuesto establecido sobre movimientos sociales sugiere que cuando se abren ventanas de oportunidades, los movimientos sociales tienen mayores posibilidades de influir en las políticas (Tarrow, 1997; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Tarrow y Tilly, 2009; McAdam, 2017). Asimismo, si los movimientos desafiantes logran posicionar sus demandas en la agenda pública, tienen más posibilidades de influir y satisfacer sus demandas (Kriesi, 2004). El caso de estudio sobre la salmonicultura, abre la posibilidad de analizar si esas mayores posibilidades para los movimientos sociales se activan en contextos de Estados subdesarrollados y con una menor capacidad institucional (Dalton, Recchia y Rohrschneider, 2003; Ospina-Peralta, Bebbington, Hollenstein, Nussbaum y Ramírez, 2015) o en Estados excesivamente centralizados (Özen y Özen, 2010).

Para llevar adelante este desafío, este artículo innova en la combinación de dos marcos comprensivos que, tomados en conjunto, permiten un mayor entendimiento del proceso que llevó al cambio regulatorio de la industria del salmón. Se recurre a la literatura sobre el proceso político en los movimientos sociales y al marco de coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition framework*) para analizar las condiciones estructurantes y el proceso político-decisional del cambio de políticas y regulatorio de la industria del salmón.

La combinación de estos dos marcos analíticos permite comprender los resultados de la acción colectiva del movimiento de organizaciones ambientalistas en la modificación de la política pública regulatoria, examinando la potencia de un movimiento social *vis a vis* la influencia de grupos empresariales. La combinación de ambos enfoques también permite avanzar en el conocimiento de los mecanismos por los cuales se ejerce la influencia de grandes actores empresariales en la política pública –una materia aún poco abordada en la industria salmonera (Irrázaval, 2014; Fairfield, 2015; Irrázaval y Bustos, 2020)– y singularizar los espacios de política pública con algún grado de autonomía para la reconfiguración de políticas sectoriales en el marco de diferentes tipos de estado neoliberal, otra materia poco analizada (Maillet, 2015).

El trabajo se organiza como sigue. La primera sección presenta el enfoque y método de la investigación realizada. En la segunda, se discuten los aportes conceptuales del enfoque de movimientos sociales y coaliciones promotoras. La tercera sección describe el desarrollo, crecimiento y crisis de la salmonicultura chilena y la ventana de oportunidades políticas que surge de la crisis del ISA. La cuarta sección describe las coaliciones que se desarrollaron en las ventanas de oportunidades políticas, sus agendas, estrategias, recursos y el rol que jugaron en el proceso de discusión de las políticas ambientales y sanitarias.

La crisis de la industria salmonera en Chile

La salmonicultura en Chile es una de las industrias que se forjaron al amparo del modelo económico impulsado por la dictadura militar en las últimas dos décadas del siglo XX. A partir de la década de los sesenta, por iniciativa de instituciones públicas chilenas, se inició la exploración y conocimiento del cultivo del salmón. En 1970 luego de los favorables resultados de viabilidad, comenzaron a construirse las primeras granjas de cultivo en las regiones del sur de Chile, que contaban con características geográficas, climatológicas y calidad del agua ideales para el cultivo de salmón. La industrialización del sector salmonero comenzó en la década de 1980 y, a inicios de la década de 1990, Chile era el séptimo productor de salmónes en el mundo (Montero, 2004; Fløysand, Barton y Román, 2010).

La industria del salmón era exhibida por las autoridades y representantes salmoneros como una industria modelo del «milagro» económico chileno.

Expresiones como «el nuevo cobre», «oro naranja» y «revolución azul» eran frecuentes en representantes empresariales y autoridades gubernamentales. En este marco de exitismo sobre la industria salmoneera, se relegó a un segundo plano los riesgos socioambientales que generaba el modelo de cultivo y producción de salmón, a pesar del juicio crítico de organizaciones ambientales nacionales e internacionales por el manejo ambiental y sanitario de la industria.

El 25 de julio de 2007, en Isla Lemuy, provincia de Chiloé en el sur de Chile, se confirmó la presencia del virus *Anemia Infecciosa del Salmón* (ISA) en un centro de cultivo de salmón atlántico. A pesar de los planes de contingencia implementados por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca), el número de casos en centros de cultivo aumentó rápidamente. Los motivos de la rápida propagación del virus fueron el resultado de la sobreproducción, el crecimiento desregulado, la concentración territorial de los centros de cultivo y la falta de coordinación en la operación entre los centros (Bórquez, 2009; Bustos, 2012; Iizuka y Katz, 2012, 2015). Al momento del virus ISA, el 72 por ciento de las concesiones de cultivo de salmón en Chile estaban ubicadas en un pequeño territorio de no más de 300 km², principalmente en la región de Los Lagos; en contraste, en Noruega el área total de cultivo se extendía por sobre 1.700 km² (Iizuka y Katz, 2012).

Las autoridades del sector público y representantes del gremio salmoneero intentaron minimizar las consecuencias de la crisis solicitando tranquilidad a la opinión pública. Sin embargo, a los pocos meses se hizo evidente la magnitud sociolaboral y sanitaria del brote infeccioso. Las exportaciones experimentaron una caída de 18 por ciento el año 2009 (Boisier 2013); el mismo año cerca del 60 por ciento de los centros de cultivo se encontraban paralizados y en 2010 la producción de salmón cayó en 500 mil toneladas desde su pico de 700 mil toneladas en 2006 (Iizuka y Katz, 2015). El impacto laboral significó 20.000 despidos de trabajadores en el período 2007-2009, casi un 60 por ciento de la fuerza laboral de la industria (Iizuka, 2016). Muchas de las empresas que tenían compromisos con el sector bancario incumplieron sus pagos, lo que dejó una deuda total estimada de entre US\$1.600 y 2.500 millones (Katz, Iizuka y Muñoz, 2011; Iizuka, 2016).

Frente a la crisis, las organizaciones ambientales que habían realizado denuncias sobre el modelo productivo de la industria aumentaron su acción política para promover reformas al marco regulatorio, que hasta 2008 se había

caracterizado por ser una regulación de mínimos, acordes a los intereses de los productores (Bermúdez, 2007; Paredes y Martínez, 2018). Así, la aguda crisis y el proceso de revisión de la normativa permitió una mayor visibilidad de las externalidades negativas de la industria salmonera y una mayor oportunidad de acción política a organizaciones medioambientales (Fløysand y Barton, 2014; Ospina-Peralta *et al.*, 2015).

La necesidad de revisar la regulación abrió ventanas de oportunidades políticas (Tarrow, 1997; Van der Heijden, 1997), con la posibilidad cierta de las organizaciones ambientalistas de participar en instancias de discusión regulatoria. La primera instancia que reflejó esta oportunidad para las organizaciones ambientalistas fue la Mesa del Salmón, grupo de trabajo que tenía como propósito enfrentar los desafíos sanitarios, ambientales y productivos generados a raíz de la crisis ISA. La Mesa fue dirigida por un exsubsecretario de Pesca y coordinada desde el Ministerio de Economía. La segunda ventana de oportunidad se abrió en el Congreso Nacional, en las discusiones del proyecto de Ley 20.434 que buscaba modificar la Ley General de Pesca y Acuicultura.

Las organizaciones ambientalistas, con matices, aceptaron la invitación y participaron en reuniones de trabajo especialmente planificadas para recoger la opinión de ONG e investigadores/as. Sin embargo, la incorporación de demandas del movimiento ambiental fue baja, afectando sólo mínimamente las nuevas regulaciones sanitarias y ambientales del sector (Vallejos, Oyarzun y Garrido, 2014; Rivera y Zahn, 2018). La crisis pudo haber significado que las reivindicaciones de las organizaciones ambientalistas se materializaran en regulaciones ambientales y sanitarias más estrictas. Sin embargo, la dirección de los cambios regulatorios fue orientada hacia el mantenimiento del modelo y no en realizar cambios significativos en materia ambiental.

En el cuadro 1, se detalla para una mayor comprensión del período de análisis (2001-2010), un cronología de hitos relevantes de los períodos precrisis y crisis.

Cuadro 1

Cronología de hitos relevantes período precrisis y período de la crisis ISA.

Fecha	Hito
Período precrisis	
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Emergen las primeras organizaciones denunciantes del modelo productivo de la industria salmonera. - Se publicaron los reglamentos sanitario (RESA) y ambiental (RAMA) de la acuicultura en Chile. Pendientes de su elaboración desde 1991. - Chile se consolida como segundo productor de salmones en el mundo.
2002-2004	<ul style="list-style-type: none"> - Campañas internacionales de denuncia de ONG ambientales - Acusaciones de Dumping de Canadá. - Salvaguardas al salmón chileno impuesto por la Unión Europea.
2005-2007	<ul style="list-style-type: none"> - Intensificación del despliegue de la coalición de ONG opositoras al modelo productivo. - Campaña de moratoria a la producción del salmón.
Julio 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Detección de la presencia de Virus ISA. Explosiva propagación a otros centros de cultivo.
Período de la crisis ISA	
Julio- diciembre 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Coalición desafiante de organizaciones ambientales se toman la agenda pública y se intensifican las confrontaciones con la coalición dominante (Estado-Industria). - Coalición dominante minimiza los efectos del virus ISA y anuncia pronta recuperación de la industria.
2008	<ul style="list-style-type: none"> - Debacle ambiental, sanitario, social y económica. Declaran zona de crisis laboral a las regiones del sur austral. - Se anuncia la creación de la Mesa del Salmón y se discuten modificaciones de los reglamentos: ambiental y sanitario.
2009	<ul style="list-style-type: none"> - La mesa del salmón presenta proyecto de Ley para rediseñar a la industria. - Se redactan los nuevos reglamentos de la industria salmonera: Ambiental (RAMA) y sanitario (RESA). - Comienza la discusión en el congreso para modificar la Ley General de Pesca y Acuicultura.
2010	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba la Ley General de Pesca y Acuicultura. - Se dictan los nuevos reglamentos de la industria salmonera: Ambiental (RAMA) y sanitario (RESA). - Fuertes críticas de organizaciones de la coalición dominante a las nuevas regulaciones. - Reanudación de siembra de peces, expansión a regionales australes y comienzo del resurgimiento de la industria.

Fuente: elaboración propia.

Movimientos sociales y coaliciones promotoras

El artículo reúne dos campos de estudio: a) el proceso político en los movimientos sociales y b) las coaliciones promotoras en el proceso de políticas. A pesar del relacionamiento natural entre ambos campos de estudio, Weible *et al.* (2020) sugieren que existe poca evidencia sobre la relación entre movimientos sociales que potencialmente pueden participar en coaliciones promotoras o ser directamente parte de ellas. El enfoque del proceso político pone atención en el vínculo entre movimientos sociales y el sistema político institucionalizado. El entorno político proporciona un conjunto de oportunidades y amenazas para las distintas formas de movilización y para la influencia del movimiento social, las que son cruciales para explicar el éxito, fracaso y patrones de desarrollo de los movimientos sociales (Tarrow, 1997; Van der Heijden, 1997; Almeida y Brewster, 1998; Meyer y Minkoff, 2004).

En este campo de estudio, se analizan cómo las oportunidades de apertura de un sistema político pueden ser aprovechadas por los movimientos sociales o pueden pasar inadvertidas, resultando en una oportunidad perdida. Siguiendo a McAdam y Tarrow (2018), los movimientos no se movilizan contra amenazas objetivas ni aprovechan oportunidades objetivas, sino que, tanto las amenazas como las oportunidades pasan por un proceso de construcción y atribución social. Ninguna oportunidad, por abierta que esté, promoverá las movilizaciones a menos que sea visible para los retadores y sea percibida como una oportunidad por ellos; es decir, una oportunidad no reconocida por el movimiento social no puede ser considerada como oportunidad (Meyer y Gamson, 1999).

El impacto o influencia que puedan llegar a tener los movimientos sociales depende de la interacción permanente del contexto político y decisiones estratégicas de las organizaciones retadoras (McAdam y Tarrow, 2018), especialmente en el meso nivel donde se producen cambios legislativos y de políticas (Amenta *et al.*, 2010). El movimiento ambiental está constituido por redes informales de interacción que incluyen individuos, grupos y organizaciones comprometidas en una acción colectiva motivada por una identidad compartida o preocupación por problemas ambientales (Giugni y Grasso, 2015). Las organizaciones del movimiento ambiental constituyen la forma organizativa más formal y compleja de ese movimiento.

Los movimientos sociales intentan afectar el proceso de políticas públicas, incorporándose gradualmente en las estructuras y procedimientos existentes y este camino puede avanzar hacia la institucionalización, pero

también a la integración de demandas de los movimientos en las agendas y en las políticas públicas (Giugni, 1998). Por ello, importa develar si la acción de los movimientos ambientales que trabajaban para transformar el marco regulatorio de la salmonicultura tuvo consecuencias. Interesa, en particular, analizar el grado de éxito sustancial (Kriesi, 2004) del movimiento ambiental sobre los cambios regulatorios del sector, atendiendo que el estudio empírico de los movimientos sociales en el proceso de políticas públicas ha sido escaso (Rein y Schon, 1999; Elder y Cob, 2003; Casar y Maldonado, 2010).

Para situarse en el intersticio donde las organizaciones de los movimientos sociales interactúan con el Estado, para incidir en el proceso de políticas públicas, es necesario emplear un enfoque que facilite su análisis. Este es el caso de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition -AC- Framework -ACF-*). Las coaliciones promotoras son grupos de individuos y organizaciones que actúan en política y comparten un núcleo de creencias políticas y se coordinan para influenciar el proceso político (Pierce y Weible, 2016). Las coaliciones promotoras constituyen un mecanismo por el que participantes con preferencias compartidas acerca de una política, agrupan sus intereses y experiencia para incrementar su influencia sobre una política pública (Weible *et al.*, 2020).

La utilización del enfoque AC permite completar la brecha de investigación acerca de los resultados de los movimientos sociales en el nivel institucional (Amenta y Young, 1999; López, 2012; Gamson, 2015; Cortez y Maillet, 2018; Flores-Mariscal, 2021). Es útil subrayar dos suposiciones del enfoque ACF que son importantes para comprender su potencialidad analítica. Primero, las políticas públicas constituyen en muchos sentidos la traducción de las creencias de las coaliciones victoriosas (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible y Sabatier, 2014). Segundo, el enfoque de AC es especialmente útil para explicar las políticas públicas en procesos de contienda que pueden considerar conflictos sobre metas e información científica y técnica, y el dominio del estudio de políticas, como por ejemplo en el área de políticas medioambientales (Pierce, Peterson, Jones, Garrard y Vu, 2017). Desafortunadamente, el uso de ACF se ha llevado a cabo preferentemente en estudios de Países Europeos y Norte América (Pierce *et al.*, 2017). La investigación realizada constituye un avance en la cobertura geográfica en el uso de este enfoque.

Metodología

La investigación comprendió un estudio de caso sobre el proceso de cambio de regulación de la industria salmonera. Se utilizó como estrategia investigativa, el trazado de procesos (*process tracing*), que permite analizar exhaustiva y secuencialmente (George y Bennett, 2004) el proceso político para develar los mecanismos causales (Brady y Collier, 2010; Beach y Pedersen, 2013). Como ha sido estudiado, los sistemas políticos pueden responder a demandas de organizaciones de movimientos sociales en diferentes ámbitos de las políticas: permitir el acceso, incorporar o modificar temas de agenda, impulsar o modificar políticas, afectar el resultado de políticas, el impacto de las políticas y cambios estructurales (Burstein, Einwohner y Hollander, 1995). Esta investigación analiza el efecto sobre las políticas en los cuatro primeros niveles de afectación de políticas.

El estudio tuvo un marco temporal de una década (2001-2010). Se estableció el año 2001 como punto de partida, ya que ese año se publicaron los reglamentos ambiental y sanitario de la salmonicultura. El límite superior del período constituyó el punto en el que se promulgó la Ley General de Pesca y Acuicultura, luego de un amplio proceso de discusión, que es foco de este trabajo.

Se recurrió a fuentes de información secundaria consistentes en archivos documentales, tales como estudios, informes, minutas, reportes, etc. de instituciones públicas, ONG, empresas y asociaciones gremiales de la industria, entre otros documentos relevantes. Tres cuerpos normativos ocuparon una atención especial en el análisis: a) Ley General de Pesca y Acuicultura de 1991, que fue rediseñada en materia de acuicultura mediante proyecto de Ley N° 20.434 en 2010; b) Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA), D.S. N°320 de 2001 y c) Reglamento Sanitario para la Acuicultura (RESA), D.S. N° 319 de 2001. Ambos reglamentos (b y c) fueron modificados en 2008 a instancias de la Mesa del Salmón (cuadro 2). Para llevar adelante el análisis del proceso se construyó una base de datos con información proveniente de los dos principales medios de comunicación que recogen información sistemática sobre salmonicultura en Chile. Fueron analizadas 274 piezas de información que contenían noticias y opiniones de los principales actores del proceso. De las piezas analizadas, 143 corresponden al período previo a la crisis ISA y 131 al período de crisis (cuadro 3).

Cuadro 2

Leyes y normas ambientales y sanitarias del sector acuícola en Chile

Normativa	Origen	Arena política
Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892 de 1991 Decreto N° 430.	Constitución Política de Chile	Congreso Nacional: Cámara de Diputados y Senadores
Reglamento Ambiental para la Acuicultura D.S. N° 320 de 2001	Art. 74 inciso 3° y Art. 87 Ley General de Pesca y Acuicultura	Mesa del Salmón
Reglamento de medidas de protección, Control y Erradicación de enfermedades de alto riesgo para las especies hidrobiológicas. D.S. N° 319 de 2001.	Artículo 86° de la Ley General de Pesca y Acuicultura	Mesa del Salmón

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3

Unidades de registro y análisis crítico

Período	Medio	Total registros	Total Seleccionadas	Total Analizadas
Pre-Crisis	Aqua	362	155	101
	Intrafish	215	102	42
	Total, precrisis	577	257	143
Crisis	Aqua	285	112	89
	Intrafish	120	85	32
	Total, crisis	405	197	131

Fuente: elaboración propia.

Las coaliciones promotoras

La coalición dominante: la alianza Industria-Estado

La salmonicultura en Chile evidencia una estrecha relación entre el Estado y la industria desde sus orígenes hasta la consolidación industrial (Fernández y Miranda, 2012; Negoita y Block, 2012; Boisier, 2013; Hosono, 2016; Irrázaval, 2016). Negoita y Block (2012) sostienen que el éxito industrial de este sector no hubiera sido posible sin la estrategia de red de desarrollo

impulsada por el Estado. La intervención del Estado, luego de la promoción inicial del sector, continuó y se materializó a través de la entrega de concesiones acuícolas y la expansión de la industria en las regiones australes de Aysén y Magallanes, a comienzos de la década de los años 2000 (Katz *et al.*, 2011), (figura 1).

Figura 1
Esquema de coaliciones promotoras en el proceso de regulación de la industria del salmón



Fuente: elaboración propia.

Esta red dominante compuesta por agencias estatales, empresas salmoneeras y sus organizaciones gremiales, no sólo se ocupó del desarrollo industrial y promoción en mercados internacionales. Esta coalición también generó políticas, regulaciones y acuerdos voluntarios en materias ambientales y sanitarias. En los primeros 20 años (1980-2000) la industria no contaba con normativas que regularan la actividad en Chile. El principal marco regulatorio del sector está constituido por la Ley General de Pesca y Acuicultura, promulgada en el año 1991 y los Reglamentos ambiental (RAMA) y sanitario (RESA), publicados diez años después de la entrada en vigor de la Ley, período que ha sido llamado como de «silencio ecológico» (Fløysand y Barton, 2010).

Tanto el RAMA como el RESA (cuadro 4) fueron producto de un trabajo conjunto y colaborativo, dirigido y coordinado por la Subsecretaría

de Pesca (Subpesca), apoyada por Sernapesca y asociaciones gremiales del sector acuícola, principalmente el gremio salmonero. La elaboración de estos reglamentos fue una iniciativa impulsada por la Asociación de Productores de Salmón y Trucha (APTS). Prueba de ello, es que uno de los principales insumos del RESA, los Manuales de Procedimiento Higiénico Sanitario, fueron desarrollados e implementados por el Instituto Tecnológico del Salmón (Intesal), un instituto de investigación del principal gremio salmonero (Aqua, 2002). Una vez aprobados ambos reglamentos, el presidente de APTS expresó su profunda satisfacción de la puesta en vigencia de las nuevas reglamentaciones, reconociendo la disposición siempre favorable de las autoridades gubernamentales para concretar esta iniciativa (Aqua, 2001).

Cuadro 4

Regulaciones y actores participantes de su diseño y elaboración

Iniciativa	Actores Involucrados	Propósito
Reglamento Ambiental D.S. N°320 de 2001	Subpesca, Sernapesca, SalmonChile, Intesal, Asociación de Mitilicultores de Chile (AmiChile), Asociación de Productores de Ostras y ostiones de Chile (Apooch) y Asociaciones de algueros, Académicos y científicos.	Normar aspectos ambientales del modelo productivo.
Reglamento Sanitario D.S. N° 319 de 2001	Subpesca, Sernapesca, SalmonChile, Intesal, Apooch y Asociaciones de algueros, AmiChile.	Mantener el resguardo sanitario del territorio nacional.

Fuente: elaboración propia.

La vigencia de los nuevos reglamentos no se tradujo en un mejor desempeño ambiental y sanitario de las empresas salmoneras. Las denuncias por malos manejos sanitarios se fueron haciendo cada vez más

intensas. En este contexto, la coalición Estado/industria impulsó una nueva estrategia, enfocada en la mayor apertura de mercados y en contrarrestar los cuestionamientos ambientales y sanitarios a la que estaba constantemente sometida.

Frente a estos acuerdos voluntarios, las organizaciones ambientales acusaron el grado de colusión entre industria y Estado, socavando el rol regulador del sector público (Intrafiash, 2006). La coalición dominante respondió a los denunciantes reclamando los «oscuros» aportes financieros que recibían las organizaciones ambientales desde el exterior. La coalición Estado/industria resaltó la «sobre regulación» de la industria en comparación con otros sectores económicos, así como los aportes económicos y sociales de la industria en sectores alejados geográfica y políticamente. En palabras de representantes de la industria, sin la actividad salmonera muchas zonas del país volverían a la edad de piedra (Aqua, 2008). Además, esta alianza recurrió a campañas de marketing y difusión como «El salmón del fin del mundo» (2008), campaña de alcance internacional impulsada por SalmonChile, y financiada con recursos estatales, para hacer frente a denuncias publicadas en *New York Times* durante la crisis del virus ISA (Sánchez, 2009).

La coalición desafiante: las organizaciones del movimiento ambiental

La coalición de organizaciones ambientales en torno a la actividad industrial del salmón comenzó a fines de la década de 1990 a través de organizaciones nacionales como Terram y Ecoceanos, e internacionales como WWF y Oceana. Estas organizaciones denunciaron los impactos ambientales, como el uso excesivo de antibióticos y productos químicos perjudiciales para la salud animal y humana, los constantes escapes de salmones de los centros de cultivo que afectaban a lagos y estuarios, la contaminación con residuos líquidos y sólidos del fondo marino, la contaminación de aguas lacustres y la desregulada capacidad de carga de los ecosistemas intervenidos. Previo a la crisis provocada por el virus ISA, el frente medioambiental desplegó campañas de denuncias nacionales e internacionales, generó alianzas de trabajo con otras organizaciones ambientales internacionales, realizó seminarios y talleres de discusión, produjo informes e investigaciones científicas, y realizó un constante cabildeo con autoridades de gobiernos y parlamentarios (cuadro 5).

Cuadro 5

Síntesis de focos de atención ambiental y estrategias del movimiento ambiental salmoneero

ONG	Focos de Atención	Estrategias
WWF	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Escapes de salmones 2.- Producción de salmón en zonas lacustres 3.- Dependencia de la pesca industrial 	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Programa Reducción de Impactos 2.- Investigaciones científicas 3.- Talleres científicos 4.- Impulsor de Diálogos sobre Salmicultura
Oceana	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Uso excesivo de antibióticos y productos químicos prohibidos 2.- Escapes de salmones 3.- Localización de salmoneras en zonas de alto valor ecológico 4.- Sobreproducción 	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Estudios e investigaciones 2.- Denuncias en medios de comunicación 3.- Cabildeo con parlamentarios y gobiernos locales 4.- Alianzas y campañas nacionales e internacionales
Terram	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Escapes de Salmones 2.- Uso excesivo de antibióticos 3.- Tasas de conversión 4.- Eutrofización del fondo marino 5.- Contaminación de entornos naturales aledaños a los centros de producción 6.- Sobreproducción 	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Investigaciones, informes, análisis de políticas públicas 2.- Participante de campañas Internacionales 3.- Impulsor Campañas Nacionales 4.- Talleres, capacitaciones y workshops 5.- Cabildeo con gobierno y parlamento 6.- Denuncias en medios de comunicación
Ecoceanos	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Escapes de salmones 2.- Matanza de mamíferos y aves marinas 4.- Eutrofización de la columna y fondo marino 5.- Uso indiscriminado de antibióticos 6.- Depredación de fauna marina nativa 7.- Sobreproducción 8.- Vertederos industriales ilegales 	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Denuncia y concientización en medios de comunicación masivos 2.- Seminarios y talleres 3.- Estudios e investigaciones 4.- Participante de campañas internacionales 5.- Impulso de campañas nacionales 6.- Cabildeo político 7.- Judicialización de conflictos

Fuente: elaboración propia.

En la coalición ambiental existían organizaciones que difieren en pensamiento, creencias y acciones, lo que evidencia la presencia de distintas corrientes ideológicas. Esta heterogeneidad ha sido documentada en estudios sobre conflictos socioambientales en diferentes países y en tipos de industrias extractivas y de uso intensivo de recursos naturales (Bebbington, 2004; Santana, 2005; Tobasura, 2007).

En el caso del movimiento ambiental chileno, Carruthers (2001) identifica tres grandes orientaciones ideológicas: conservacionismo, ambientalismo y ecologismo. Las organizaciones de tipo conservacionistas generalmente no cuestionan ni buscan influir en el modelo económico y político, desarrollan críticas constructivas-colaborativas, tienden a no entrar en conflictos con representantes industriales e instituciones gubernamentales y orientan su trabajo en la reducción de los impactos. Su presencia en la salmonicultura está dada a través de WWF.

La corriente ambientalista, de tendencia reformista, se orienta directamente a incidir en la arena política. Proponen generar un cambio en las políticas ambientales y sus acciones están dirigidas a producir propuestas a instituciones gubernamentales y a la industria. En el conflicto en torno a la salmonicultura se pueden identificar a las fundaciones Terram y Oceana en esta corriente ideológica.

Por último, el ecologismo apunta a cambios radicales en el desarrollo económico y el sistema político, buscan sacar los recursos naturales de la economía de mercado y de la racionalidad mercantil, y resolver la inequidad en la redistribución de las utilidades generadas. El carácter rupturista y confrontacional de sus acciones hace muy difícil que puedan llegar a acuerdos negociados, por lo que son permanentemente (auto) excluidos de las instancias de decisión. En el conflicto salmonero, destaca el Centro Ecoceanos entre las organizaciones ecologistas.

Al trabajo de las principales ONG en el sector salmonero, se sumaron muchos otros actores con vocación ambiental. Organizaciones internacionales como *Green Peace*, *The Nature Conservancy*, *Pew Environmental Trust*, *Friend of the Earth*, OLCA, Oxfam, participaron en campañas y acciones de denuncia a la industria salmonera en Chile. A nivel nacional, se sumaron otras ONG, tales como el Centro de Ballena Azul y Conservación Marina, Coordinadora Patagonia sin Salmoneras, Cenda, Canelo de Nos, Centro de Conservación Cetácea, entre otras.

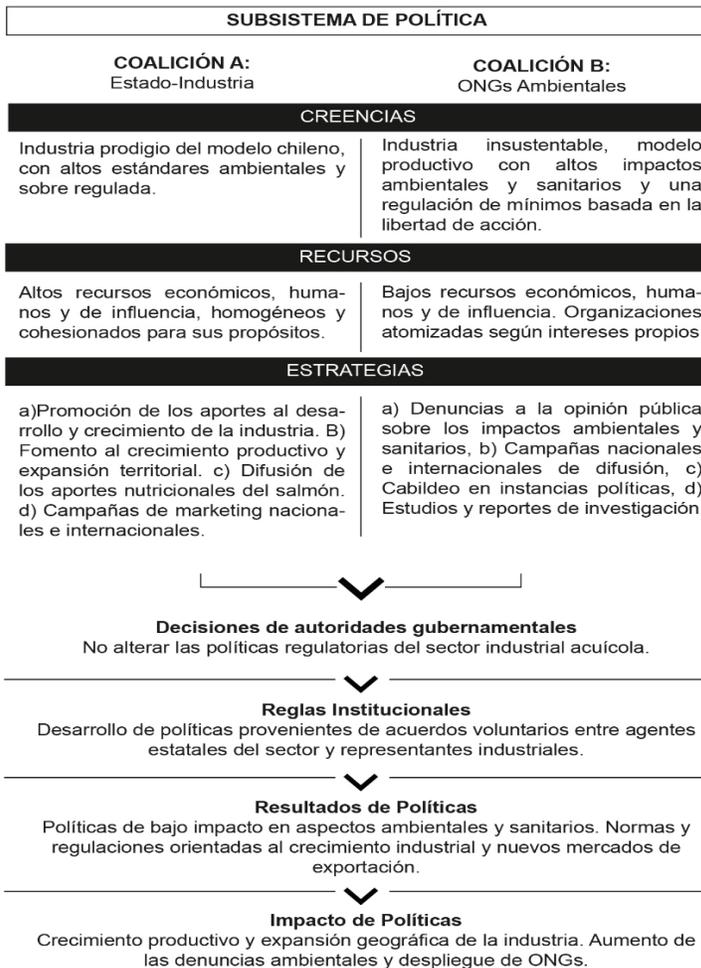
La arena política del conflicto y las acciones en las ventanas de oportunidad

Las coaliciones promotoras previo a la crisis

Pierce *et al.* (2017) sugieren un marco conceptual para visibilizar el entramado de actores, relaciones y espacios de disputa política de coaliciones.

Figura 2

Síntesis de escenario de despliegue de coaliciones promotoras en la arena de políticas y regulaciones ambientales antes de la crisis Salmonera



Fuente: elaboración propia. Adaptación modelo teórico de Pierce *et al.* (2017).

En este modelo conceptual interactúan entre sí cuatro dimensiones: 1) los parámetros relativamente estables, en donde las decisiones son tomadas por la coalición dominante Estado-industria con poca apertura a la influencia de actores desafiantes; 2) las estructuras de oportunidades de la coalición dominante a largo plazo que destaca por la alineación ideológica y estratégica entre los actores que la conforman, orientada a mantener una estabilidad regulatoria favoreciendo la expansión de la industria, la diversificación de mercados y el aumento de producción; 3) los eventos externos que están fuera del control directo de la coalición dominante y que pueden influir en la estabilidad, competitividad y crecimiento de la industria salmonera; 4) por último, las restricciones en el corto plazo y recursos de los actores en el subsistema que corresponden a los desafíos inmediatos que enfrenta la industria, como las denuncias por concentración geográfica, denuncias por dumping de países competidores y denuncias por parte de las organizaciones de la coalición desafiante.

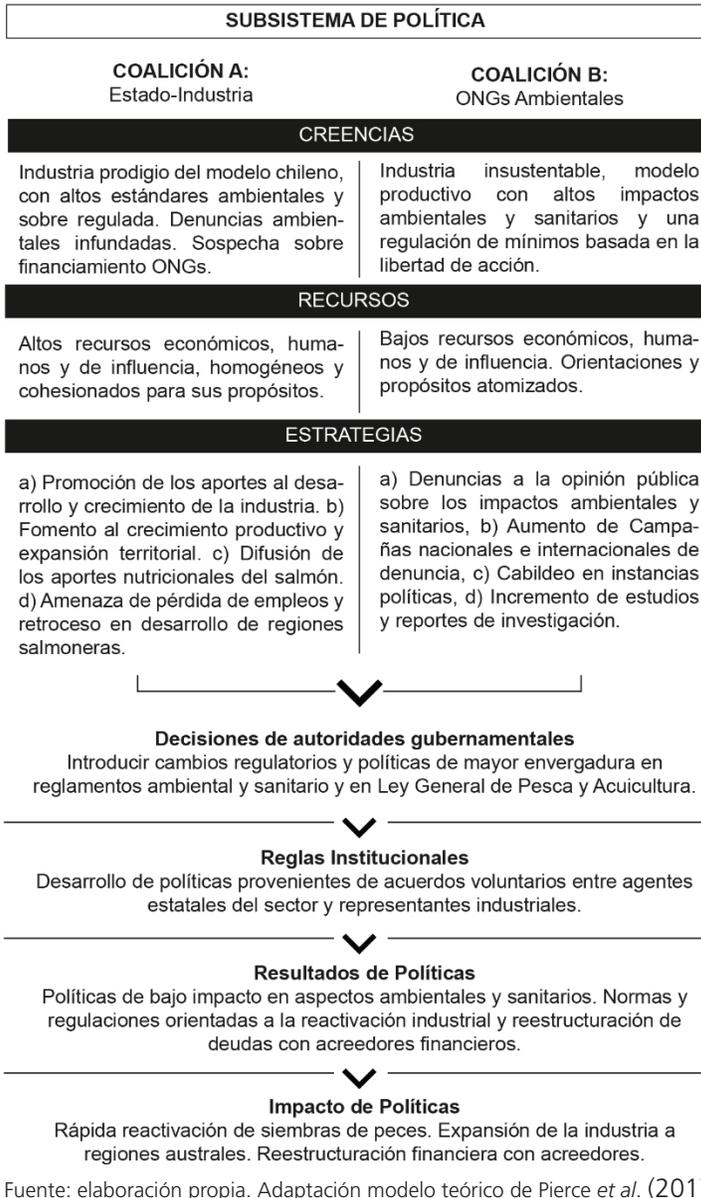
Estas dimensiones afectan directamente al subsistema de política del sector, donde se desenvuelve la coalición dominante y la coalición desafiante. En el caso de la salmonicultura, las coaliciones dominante y desafiante mantuvieron un largo período de estabilidad, caracterizado por la clausura del espacio político para las organizaciones ambientales (figura 2).

Las coaliciones promotoras durante la crisis

Las principales ONG fueron invitadas a participar en iniciativas de la Mesa del Salmón y en las discusiones desarrolladas en el Congreso Nacional sobre las modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura. Por primera vez, las ONG ambientalistas eran consideradas formalmente en la discusión de procesos regulatorios de la industria. El movimiento ambiental tuvo la capacidad de ampliar la agenda. La magnitud de la crisis forzó a la coalición defensora a ceder ámbitos de regulación que habían sido parte de la plataforma de las organizaciones ambientales. En este sentido, la percepción pública acerca de la magnitud de la crisis salmonera permitió a las organizaciones ambientalistas incluir tópicos de interés y ampliar la agenda (Ryan y Gamson, 2006). Sin embargo, ello no aseguraba que la dirección de las reformas terminara siendo hegemonizada por estas organizaciones (figura 3).

Figura 3

Síntesis de escenario de despliegue de coaliciones promotoras en la arena de políticas y regulaciones ambientales durante la crisis, y en el marco de la apertura de oportunidades políticas



Fuente: elaboración propia. Adaptación modelo teórico de Pierce *et al.* (2017).

El rol de la coalición desafiante en la ventana de oportunidad

El despliegue y desenvolvimiento de las organizaciones en las ventanas de oportunidades políticas fueron dispares y con resultados diversos. WWF fue invitada a participar de la ronda de entrevistas y talleres realizados por la Mesa del Salmón, pero su participación se restringió a dicho evento y, posterior a eso, no desarrolló estrategias de cabildeo o comunicacionales para influir en las decisiones de la Mesa. En el caso de las modificaciones de la Ley General de Pesca y Acuicultura discutida en el Congreso Nacional, dicha organización se abstuvo de participar y no asistió a las reuniones realizadas en las comisiones de pesca y acuicultura de la cámara de diputados y de senadores.

Por otra parte, Oceana y Terram estuvieron constantemente vinculadas al quehacer del grupo de trabajo en torno a la Mesa del Salmón. Además de haber sido entrevistadas, entregaron una serie de propuestas de cambios regulatorios. Ambas organizaciones llevaron a la opinión pública los avances de la Mesa, denunciaron las omisiones ambientales y desplegaron un amplio cabildeo con autoridades, parlamentarios y representantes privados. A pesar de las propuestas realizadas por ambas ONG, los avances regulatorios considerados en el proceso decisional no las dejaron satisfechas. La exclusión de sus propuestas sobre los escapes de salmones y la mayor regulación sobre el uso indiscriminado de antibióticos y productos químicos fueron muy resentidas por ambas organizaciones, que manifestaron sobre las nuevas medidas reglamentarias que eran cortoplacistas y no resolvían los problemas de fondo, careciendo de una visión integral (Terram, 2008). Del mismo modo, Oceana y Terram, participaron activamente en las discusiones que se llevaron a cabo en las comisiones de Pesca y Acuicultura de la Cámara de Diputados y Senadores para impulsar las demandas hechas en la Mesa del Salmón. A pesar de un intenso cabildeo con parlamentarios de distintos sectores políticos, no tuvieron el éxito esperado.

En el caso de Ecoceanos, manteniendo su lógica radical, participó en las entrevistas de la Mesa del Salmón, pero al ver que la instancia no propondría regulaciones en el ámbito laboral y sólo se limitaría a escasas consideraciones ambientales, se restaron de seguir participando. Situación similar ocurrió en su participación en las discusiones de la Ley General de Pesca y Acuicultura, instancia donde cuestionó los acuerdos alcanzados, deslegitimando a las autoridades de gobierno por sostener estrechos vínculos con la industria y denunciando posibles conflictos de intereses presentes en las discusiones de la nueva normativa ambiental. La organización denunció que las medidas en

discusión tenían como propósito el salvataje económico de las empresas, sin enfrentar el problema estructural de la industria salmonera. Ecoceanos junto a organizaciones ciudadanas, federaciones de trabajadores y parlamentarios entregaron a la presidenta Michelle Bachelet una solicitud para que retirara el proyecto de Ley, alegando que éste le entregaría en propiedad a las compañías salmonicultoras amplias zonas marinas en el sur de Chile para que las hipotecaran en los bancos y así pagar sus millonarias deudas, y obtener nuevos créditos (Aqua, 2009).

Las consecuencias del proceso deliberativo de las regulaciones para la salmonicultura

Al finalizar el proceso de discusión para la actualización de los reglamentos ambiental y sanitario, la coalición defensora de políticas, centralizada y altamente cohesionada e integrada por agencias estatales y gremios industriales, tomaron el control del proceso de rediseño de las regulaciones del sector, lo que impidió que se introdujeran cambios profundos en materia ambiental. Esta coalición fue exitosa en evitar cambios profundos en materias ambientales y sanitarias.

Un concepto útil para comprender el rol de actores con poder estructural e instrumental en la economía política (Fairfield, 2015) permite comprender el amplio poder del que gozaba el gremio salmonero en el momento de la crisis y en proceso de configuración de la reforma a la salmonicultura. Nussbaum, Pavez y Ramírez (2012) sostienen que la conformación de la red dominante, constituida por el gremio salmonero, el Estado y el sistema bancario, explica en gran medida el sentido de las nuevas políticas y la reglamentación sanitaria y ambiental.

La coalición formada por organizaciones ambientalistas lograron resultados parciales (Kriesi, 2004; Amenta *et al.*, 2010). Los resultados estuvieron acotados a dos etapas del proceso de influencia potencial de un movimiento social en políticas públicas: la agenda y la formulación. Siguiendo el modelo de influencia de los movimientos sociales en políticas públicas sugerido por López (2012), las organizaciones ambientalistas tuvieron un «éxito parcial» en una dimensión proactiva del movimiento social al afectar: a) el acceso a los canales institucionales de decisión de la política, b) al *establecimiento* parcial de la agenda regulatoria, y c) la *adopción* parcial del contenido de la agenda. Por otra parte, investigaciones situadas en ACF sugieren que los cambios de política pueden ser mayores (cambios en objetivos de políticas

gubernamentales o programas) o menores o secundarios (referidos a instrumentales o secundarios) (Pierce *et al.*, 2017). El análisis de los cambios introducidos refleja que son menores en los reglamentos ambientales y sanitarios (Rivera y Zahn, 2018).

La desilusión por la falta de cambios sustantivos en las regulaciones ambientales y sanitarias de la industria se reflejan en la revisión crítica de la mayoría las organizaciones. Oceana, si bien destacó avances específicos en materia ambiental y sanitaria, afirmó que las modificaciones a la Ley de Pesca y Acuicultura pusieron su mayor énfasis en asegurar las condiciones económicas y financieras de las empresas salmoneras (Arroyo, 2011). En opinión de la organización la gravedad de la crisis ambiental y sanitaria no fue suficiente para que los legisladores realizaran cambios profundos y estructurales al sistema de producción de salmón en Chile.

Terram criticó las nuevas normativas que se tramitaron en el Parlamento. A juicio de la organización, la nueva normativa no fue capaz de atender los problemas sanitarios y ambientales que llevaron a la mayor crisis de esta industria en su historia, y los cambios introducidos no fueron suficientes para garantizar mejoras importantes para el futuro de esta actividad. La organización también criticó el enfoque economicista que tuvo la nueva normativa, propiciada fundamentalmente para reflotar a la alicaída industria salmonera y lograr concretar acuerdos con sus acreedores financieros (Liberrona, 2009).

En el caso de Ecoceanos, las críticas al nuevo marco regulatorio de la salmonicultura fueron enormes. Para esta ONG el proceso legislativo y regulatorio se dio en un marco inconstitucional de privatización del mar en favor de las empresas salmoneras. El carácter inconstitucional la Ley de Pesca y Acuicultura llevó a hipotecar bienes nacionales de uso público entregados gratuitamente por el Estado para avalar la billonaria deuda privada de 2.500 millones de dólares que tienen un grupo de empresas salmoneras con sus bancos acreedores (OLCA, 2009).

La visión crítica de las organizaciones ambientalistas una vez cerrada la ventana de oportunidad política abierta con la crisis salmonera, parece ser un patrón común en otros conflictos en los que se encuentran sectores económicos globalizados y Estados nacionales con mínima capacidad e interés regulatorio, como el caso de Chile. Ospina-Peralta *et al.* (2015), analizando las dinámicas territoriales de desarrollo de áreas rurales bajo la influencia de actores extraterritoriales, demuestran que las instituciones ambientales,

que emergen para regular el acceso o manejo de los recursos naturales en economías periféricas, son muy débiles. Esa debilidad está explicada por el poder de las coaliciones extraterritoriales y la escasa capacidad de incidencia de las coaliciones alternativas, de las que las ONG ambientales –locales e internacionales– constituyen una fuerza relevante.

Una cuestión interesante es la secuencia de transformaciones que una acción limitada puede tener en el mediano y largo plazo. La acción e incidencia de una organización como el movimiento ambiental puede afectar sólo parcialmente alguna legislación, pero ese punto de inflexión puede significar una secuencia de transformación decisivas que se pueden perpetuar (Pierson, 2000). Investigaciones realizadas en la acción de movimientos sociales en largas escalas de tiempo (Htun y Weldon, 2012; Weldom, 2012) también invitan a examinar, desde una perspectiva histórica de mayor alcance, la acción de las organizaciones de movimientos sociales sobre las políticas.

Conclusiones

Este estudio utilizó los marcos analíticos del proceso político en los movimientos sociales y coaliciones promotoras de intereses, como un esfuerzo analítico complementario para comprender mejor el proceso de rediseño de las regulaciones del sector salmonero. En conjunto, ambas perspectivas, permiten observar el despliegue de estrategias y acciones de las ONG del movimiento ambiental, en un marco de acción política dada por la ventana de oportunidad abierta por la crisis salmonera. Del mismo modo, permiten singularizar a los actores más relevantes que participaron del proceso político deliberativo de nuevas regulaciones para el sector salmonero.

El estudio de caso permitió un análisis de 10 años de proceso de políticas públicas del sector acuícola. Este examen permitió tener un conocimiento más acabado de: 1) las regulaciones precrisis y las regulaciones resultantes del proceso de rediseño, pudiendo analizar los cambios normativos en materia ambiental y sanitaria; 2) las condiciones que favorecieron la conformación de las coaliciones de defensa y la desafiante, especificando a los actores relevantes y los desencuentros ideológicos y políticos; y, 3) las tácticas y acciones de las coaliciones, y su despliegue en diferentes contextos políticos y sociales.

La investigación identifica dos coaliciones relevantes en la configuración del espacio político de las políticas regulatorias de la salmonicultura. Por un lado, existe una asociación entre agencias del Estado y organizaciones de

la industria altamente cohesionada. Entre ambos, existen vínculos y trabajo colaborativo desde los inicios de la industria en Chile; casi 50 años trabajando para desarrollar, consolidar y promover la industria chilena. Estos vínculos históricos, han hecho que ambos compartan principios u objetivos de políticas para el sector. Ambas cuestiones hacen de esta red de organizaciones una comunidad política altamente cohesionada.

Por otro lado, una coalición desafiante más heterogénea, compuesta por organizaciones ambientalistas, con distintas visiones del conflicto, cambios regulatorios y legislativos, diferentes estrategias utilizadas y disponibilidad de recursos. Estas características condicionaron la existencia de alianzas acotadas y actividades aisladas, conformando una coalición inestable y con escasa cohesión.

La influencia de las ONG en los cambios regulatorios en materia ambiental y sanitaria se tradujo en aspectos tales como los escapes de salmones, el uso desregulado de antibióticos, la deposición de desechos y las altas densidades de cultivo. Estas materias sufrieron modificaciones en el proceso regulatorio que siguió la crisis salmonera.

Futuras investigaciones podrían avanzar en el conocimiento de los alcances de largo plazo de estas modificaciones. A pesar del juicio crítico de las propias organizaciones ambientales sobre los resultados de su incorporación en el proceso político decisional de las reformas legales y reglamentarias a la salmonicultura, esas modificaciones podrían haber generado transformaciones mayores en la mayor autonomía y capacidad de las agencias estatales y con ello una reconfiguración de las relaciones entre los actores y las coaliciones en la arena política.

Referencias bibliográficas

Almeida, Paul y Linda Brewster (1998). «Political Opportunities and Local Grassroots Environmental Movements: The case of Minamata», en *Social Problems*, 45, 1, pp. 37-60. Oxford. <https://doi.org/10.2307/3097142>

Amenta, Edwin, Kenneth T. Andrews y Neal Caren (2018). «The political institutions, processes, and outcomes movements seek to influence», en David Snow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi y Holly J. McCammon, eds., *The Wiley Blackwell companion to social movements*. Oxford: John Wiley & Sons.

Amenta, Edwin, Neal Caren, Elizabeth Chiarello y Yang Su (2010). «The political consequences of social movements», en *Annual Review of Sociology*, 36, pp. 287-307. Palo Alto. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-120029>

- Amenta, Edwin, Thomas Elliott, Nicole Short, Amber Celina Tierney, Didem Türko lu, y Burrell Vann Jr.** (2017). «From bias to coverage: What explains how news organizations treat social movements», en *Sociology Compass*, 11, 3, pp. 1-12. New Jersey. <https://doi.org/10.1111/soc4.12460>.
- Amenta Edwin y Michael P. Young** (1999). «Making and Impact: Conceptual and Methodological Implications of the Collective Goods Criterion», en Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly, eds., *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Arroyo, Cristian** (2011). «Oceana pide rechazo a Proyecto de Ley sobre salmonicultura y propone estrategias de desarrollo sustentable para la Patagonia». Disponible en: <https://chile.oceana.org/comunicados/oceana-pide-rechazo-proyecto-de-ley-sobre-salmonicultura-y-propone-estrategia-de/>. Consultado el 15-08-2021.
- Aqua** (2001). «Satisfecha por la puesta en vigencia del RAMA». Disponible en: <http://www.aqua.cl/2001/12/18/satisfecha-por-la-puesta-en-vigencia-del-rama-2/>. Consultado el 03-07-2021.
- Aqua** (2002). «Celebra entrada en vigencia de Reglamento Sanitario». Disponible en: <http://www.aqua.cl/2002/01/30/celebra-entrada-en-vigencia-de-reglamento-sanitario-2/>. Consultado el 15-07-2021.
- Aqua** (2008). «César Barros responde a campaña de ONG». Disponible en: <https://www.aqua.cl/2008/01/17/cesar-barros-responde-a-campana-de-ong/>. Consultado el 18-08-2021.
- Aqua** (2009). «Solicitan a Bachelet retirar proyecto que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura». Disponible en: <https://www.aqua.cl/2009/07/23/solicitan-a-bachelet-retirar-proyecto-que-modifica-la-ley-general-de-pesca-y-acuicultura/#>. Consultado el 12-09-2021.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen** (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergman, Noam** (2018). «Impacts of the fossil fuel divestment movement: Effects on finance, policy and public discourse», en *Sustainability*, 10, 7, pp. 2529. Basel. <https://doi.org/10.3390/su10072529>
- Bebbington, Anthony** (2004). «NGOs and uneven development: geographies of development intervention», en *Progress in human geography*, 28, 6, pp. 725-745. Thousand Oaks. <https://doi.org/10.1191/0309132504ph516oa>
- Bermúdez, Jorge** (2007). «Política y regulación ambiental de la acuicultura chilena», en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 28, 1, pp. 307-333. Valparaíso.
- Boisier, Guy** (2013). «La salmonicultura en Chile: del clúster al territorio», en José Ossandón y Eugenio Tironi, eds., *Adaptación: la empresa chilena después de Friedman*. Santiago: Salesianos Impresores.
- Bórquez, Rodrigo** (2009). «Banqueros vs. Salmonicultores: Un conflicto de intereses», en *Análisis de Coyuntura Económica*, Publicaciones Fundación Terram.
- Brady, Henry y David Collier** (2010). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Burstein, Paul y April Linton** (2002). «The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns», en *Social Forces*, 81, 2, pp. 380-408. North Carolina. <https://doi.org/10.1353/sof.2003.0004>

- Burstein, Paul, Rachel Einwohner y Joselyn Hollander** (1995). «The success of political movements: A bargaining perspective», en J. Craig Jenkins y Bert Klandermans, eds., *The politics of social protest: Comparative perspectives on states and social movements*. University of Minnesota Press
- Bustos, Beatriz** (2012). «Brote del virus ISA: Crisis ambiental y capacidad de la institucionalidad ambiental para manejar el conflicto», en *Eure*, 38, 115, pp. 219-245. Providencia. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000300010>.
- Carruthers, David** (2001). «Environmental politics in Chile: legacies of dictatorship and democracy», en *Third World Quarterly*, 22, 3, pp. 343-358. Oxfordshire. DOI: 10.1080/01436590120061642.
- Casar, María Amparo y Claudia Maldonado** (2010). «Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política», en Mauricio Merino y Guillermo M. Cejudo, eds., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica
- Cortez, Mauricio y Antoine Maillet** (2018). «Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile», en *Colombia Internacional*, 94, pp. 3-25. Bogotá. <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.01>.
- Dalton, Russell, Steve Recchia y Robert Rohrschneider** (2003). «The environmental movement and the modes of political action», en *Comparative Political Studies*, 36, 7, pp. 743-771. Thousand Oaks. <https://doi.org/10.1177/0010414003255108>
- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb** (2003). «Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos» en Luis F. Aguilar Villanueva, eds., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Fairfield, Tasha** (2015). «Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America», en *Business and Politics*, 17, 3, pp. 411-441. Cambridge. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>
- Fernández, María Ignacia y Daniela Miranda** (2012). «Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo: el caso de la coalición salmonera en Chiloé Central». Documento de Trabajo n° 108, Rimisp.
- Flores-Mariscal, Juan Roberto** (2021). «El modelo de coaliciones promotoras», en *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, 5, 2, pp. 53-79. Ciudad de México.
- Fløysand, Arnt, Jonathan Barton y Álvaro Román** (2010). «La doble jerarquía del desarrollo económico y gobierno local en Chile: El caso de la salmonicultura y los municipios chilotes», en *Eure*, 36, 108, pp. 123-148. Providencia. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000200006>
- Fløysand, Arnt y Jonathan Barton** (2014). «Foreign direct investment, local development and poverty reduction: the sustainability of the salmon industry in Southern Chile» en Cathrine Brun, Piers Blaikie y Michael Jones, eds., *Alternative development: unravelling marginalization, voicing change*. Londres - Nueva York: Routledge.
- Gamson, William** (2015). «Defining Movement 'Success'», en Jeff Goodwin y James Jasper, eds., *The social movements reader: cases and concepts*. West Sussex: Blackwell Publishing Ltd.
- George, Alexander y Andrew Bennett** (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.

Giugni, Marco (2007). «Useless protest? A time-series analysis of the policy outcomes of ecology, antinuclear, and peace movements in the United States, 1977-1995», en *Mobilization*, 12, 1, pp. 53-77. San Diego. DOI:10.17813/maiq.12.1.b05j1087v7pxg382.

Giugni, Marco (1998). «Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements», en *Annual review of sociology*, 98, pp. 371-393. San Mateo, California. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.371>.

Giugni, Marco y María Grasso (2015). «Environmental movements in advanced industrial democracies: Heterogeneity, transformation, and institutionalization», en *Annual Review of Environment and Resource*, 40, pp. 337-361. San Mateo, California. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102014-021327>.

Giugni, Marco y Sakura Yamasaki (2009). «The policy impact of social movements: a replication through qualitative comparative analysis», en *Mobilization*, 14, 4, pp. 467-484. San Diego. DOI: 10.17813/maiq.14.4.m2w21h55x5562r57.

Hosono, Akio (2016). «Genesis of Chilean Salmon Farming» en Akio Hosono, Michiko Iizuka y Jorge Katz, eds., *Chile's Salmon Industry: Policy Challenges in Managing Public Goods*. Tokyo, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.

Htun, Mala y Laurel Weldon (2012). «The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005», en *American Political Science Review*, 106, 3, pp. 548-569. Cambridge. doi:10.1017/S000305541200022

Iizuka, Michiko y Jorge Katz (2012). «Globalization and the changing institution for sustainability: The case of the Salmon farming industry in Chile», en *Working Papers*, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, United Nations University.

Iizuka, Michiko y Jorge Katz (2015). «Globalization, sustainability and the role of institutions: the case of the Chilean salmon industry», en *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 106, 2, pp. 140-153. DOI:10.1111/tesg.12132.

Iizuka, Michiko (2016). «Transformation of Institutions: Crisis and Change in Institutions for Chilean Salmon Industry» en Akio Hosono, Michiko Iizuka y Jorge K, eds., *Chile's Salmon Industry: Policy Challenges in Managing Public Goods*. Tokyo, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.

Intrafish (2006). «Environmentalists unhappy over SalmonChile hiring». Disponible en: <https://www.intrafish.com/news/environmentalists-unhappy-over-salmonchile-hiring/1-1-548566>. Consultado el 29-07-2021

Irrazabal, Felipe (2014). «Unir para ganar: Agrupaciones empresariales para influir en el Estado. El sector salmoneo tras la crisis del virus ISA y el cambio institucional en Pesca y Acuicultura». *Documento de Trabajo*. Disponible en: <https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:857dff0b-d270-42a3-b4f2-d7a7b99c0405/140605-mcp-documento-de-trabajo-v1n1.pdf>. Consultado el 05-03-2021.

Irrázaval, Felipe y Beatriz Bustos (2020). «¿Peces Gordos y Peces pequeños?: Los empresarios salmoneos, cambio institucional y conflicto sectorial en Chile», en *Polis Revista Latinoamericana*, 19, 56, pp. 103-118. Santiago. Doi: 10.32735/S0718-6568/2020-N56-1525

- Jenkins-Smith, Hank C., Daniel Nohrstedt, Christopher M. Weible y Paul A. Sabatier** (2014). «The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research» en Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible, eds., *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Katz, Jorge, Michiko Iizuka y Samuel Muñoz** (2011). «Creciendo en base a los recursos naturales, "tragedias de los comunes" y el futuro de la industria salmonera chilena» en Cepal-Serie *Desarrollo Productivo* n° 191, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Kriesi, Hanspeter** (2004). «Political context and opportunity», en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi, eds., *The Blackwell companion to social movements*. Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9780470999103.ch4>
- Liberona, Flavia** (2009). «Regulación de la salmonicultura: siguen los desafíos pendientes». Disponible en: https://www.terram.cl/2009/06/regulacion_a_la_salmonicultura_siguen_los_desafios_pendientes/ Consultado el 28-09-2021.
- López Leyva, Miguel** (2012). «Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas», en *Región y sociedad*, 24, 55, pp. 159-197. Hermosillo Sonora.
- Maillet, Antoine** (2015). «Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados», en *Revista de Estudios Políticos*, 169, pp. 109-136. Madrid. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.169.04>
- McAdam, Doug** (2017). «Social movement theory and the prospects for climate change activism in the United States», en *Annual Review of Political Science*, 20, pp. 189-208. San Mateo, California. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052615-025801>
- McAdam, Doug y Sidney Tarrow** (2018). «The Political Context of Social Movements» en David A. Snow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi y Holly J. McCammon, eds., *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: John Wiley & Sons.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly** (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge y New York: Cambridge University Press.
- Meyer, David y Debra C. Minkoff** (2004). «Conceptualizing Political Opportunity», en *Social Forces*, 82, 4, pp. 1457-1492. North Carolina. DOI: 10.1353/sof.2004.0082
- Meyer, David y William Gamson** (1999). «Marcos Interpretativos de la oportunidad política» en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, eds., *Movimientos sociales, perspectivas comparadas oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.
- Montero, Cecilia** (2004). «Formación y desarrollo de un clúster globalizado: El caso de la industria del salmón en Chile». Serie Desarrollo Productivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- Negoita, Marian y Fred Block** (2012). «Networks and Public Policies in the Global South: The Chilean Case and the Future of the Developmental Network State», en *Studies in International Comparative Development*, 47, pp. 1-22. Berlín. DOI 10.1007/s12116-012-9097-4
- Nussbaum, Iliana, Camila Pavez y Eduardo Ramírez** (2012). «Crisis del virus ISA y la nueva institucionalidad en Chiloé» en Pablo Ospina Peralta y Patric Hollenstein, eds., *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina*. Quito: La tierra.

OLCA (2009). «Ecoceanos y pescadores exigen renuncia de Felipe Sandoval a la mesa del salmón». Disponible en <https://www.olca.cl/oca/chile/region11/salmoneras37.htm>. Consultado el 28-09-2021.

Ospina Peralta, Pablo, Anthony Bebbington, Patric Hollenstein, Iliana Nussbaum, y Eduardo Ramírez (2015). «Extraterritorial investments, environmental crisis, and collective action in Latin America», en *World Development*, 73, pp. 32-43. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.08.020>

Özen, Hayriye y Ükrü Özen (2010). «Public Policies and Social Movements: The Influences of Protest Movements on Mining policy in Turkey», en *Review of Public Administration*, 43, 2, pp. 33-64. New Jersey.

Paredes, Christian e Ignacio Martínez (2018). «La regulación ambiental aplicable a la salmonicultura y los principios jurídico-ambientales que la inspiran». Análisis de Políticas Públicas n° 69, Publicaciones Fundación Terram.

Pierce, Jonathan, Holly L. Peterson, Michael D. Jones, Samantha P. Garrard y Teresa Vu (2017). «There and back again: A tale of the advocacy coalition framework», en *Policy Studies Journal*, 45, 51, pp. S13-S46. New Jersey. <https://doi.org/10.1111/psj.12197>

Pierce, Jonathan y Christopher M. Weible (2016). «Advocacy Coalition Framework» en Stephen Schechter, Thomas S. Vontz, Thomas A. Birkland, Mark A. Graber y John J. Patrick, eds., *American Governance*. Farmington Hills, MI: Cengage Learning.

Pierson, Paul (2000). «Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes», en *Studies in American Political Development*, 14, 01, pp. 72-92. Cambridge.

Rein, Martin y Donald Schon (1999). «Un discurso de políticas que refleja su marco» en Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Hellmut Wollman, eds., *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rivera, Claudio y Cristian Zahn (2018). «Organizaciones ambientalistas y su influencia: los claroscuros de la crisis ambiental de la industria del salmón en Chile», en *Opción*, 34, 87, pp. 514-556. Maracaibo.

Rootes, Christopher y Eugene Nulman (2014). «The impact of environmental movements» Donatella della Porta y Mario Diani, eds., *Oxford Handbook of Social Movements*. Reino Unido: Oxford University Press.

Ryan, Charlotte y William Gamson (2006). «The art of reframing political debates», en *Contexts* 5, 1, pp. 13-18. Berkeley, California. <https://doi.org/10.1525/ctx.2006.5.1.13>

Sánchez, Miguel (2009). «Campana para mejorar imagen de la salmonicultura en el extranjero es impresentable en medio de crisis». Disponible en: https://www.terram.cl/2009/04/campana_para_mejorar_imagen_de_la_salmonicultura_en_extranjero_es_impresentable_en_medio_de_crisis1/. Consultado el 15-03-2021.

Santana, Nancy (2005). «Los movimientos ambientales en América Latina como respuesta sociopolítica al desarrollo global», en *Espacio Abierto*, 14, 4, pp. 555-571. Maracaibo.

Skocpol, Theda (2003). *Diminished democracy: From membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma press.

Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

Tarrow, Sidney y Charles Tilly (2009). «Contentious politics and social movements», en Carles Boix y Susan Stokes, eds., *The Oxford handbook of comparative politics*. Reino Unido: Oxford University Press.

Terram (2008). «Terram esperaba mucho más de la Mesa del Salmón». Disponible en: https://www.terram.cl/2008/06/terram_esperaba_mucho_mas_de_la_mesa_del_salmon/. Consultado el 13-08-2021.

Tobasura, Isaías (2007). «Ambientalismo y ambientalistas: una expresión del ambientalismo en Colombia», en *Ambiente & Sociedade*, 10, 2, pp. 45-60. Curitiba.

Uba, Katrin (2009). «The contextual dependence of movement outcomes: a simplified meta-analysis», en *Mobilization: An International Quarterly*, 14, 4, pp. 433-448. San Diego. DOI: 10.17813/mai.14.4.m8477j873p47p546

Vallejos, Arturo, Ivone Oyarzun y Jaime Garrido (2014). «Salmonicultura 2.0 en Chile: una mirada desde la gobernanza ambiental», en *Revista Venezolana de Gerencia*, 19, 65, pp. 116-137. Maracaibo.

Van der Heijden y Hein-Anton (1997). «Political opportunity structure and the institutionalization of the environmental movement», en *Environmental Politics*, 6, 4, pp. 25-50. Oxfordshire. <https://doi.org/10.1080/09644019708414357>

Weible, Christopher M., Karin Ingold, Daniel Nohrstedt, Adam Douglas Henry y Hank C. Jenkins Smith (2020). «Sharpening advocacy coalitions», en *Policy Studies Journal*, 48, 4, pp. 1054-1081. New Jersey. <https://doi.org/10.1111/psj.12360>

Weldon, Sirje Lauren (2012). *When protest makes policy: How social movements represent disadvantaged groups*. Ann Arbor: University of Michigan Press.