

Xosé María Mahou Lago

IMPLEMENTACIÓN Y GOBERNANZA: LA POLÍTICA DE MARISQUEO EN GALICIA



XUNTA DE GALICIA

IMPLEMENTACIÓN Y GOBERNANZA: LA POLÍTICA DE MARISQUEO EN GALICIA

Xosé María Mahou Lago

Escola Galega de Administración Pública

Santiago de Compostela, 2008

Este trabajo fue presentado a la convocatoria de la XVI edición del Premio Manuel Colmeiro. Aunque no fue galardonado con dicho premio, la EGAP decidió su publicación, respetando la lengua en la que fue presentado el trabajo. No obstante, la EGAP no se responsabiliza de sus contenidos ni de las opiniones expresadas por su autor.

Edita_	ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP) Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas 15707 Santiago de Compostela
Coordinador da publicación_	Xosé María Mahou Lago
Deseño e maquetación_	Krissola diseño, S.L.
Imprime_	Punto Norte
ISBN_	978-84-453-4643-3
Depósito legal_	

Aos meus compañeiros e amigos
da Área de Ciencia Política e da Administración
da Universidade de Vigo

ÍNDICE

Prólogo	11
Introducción: Metodología cualitativa y estudio de caso	15
Capítulo 1. La teoría de la implementación en la tradición del análisis de políticas públicas. Del enfoque evolutivo al paradigma de la gobernanza	27
1. Relevancia del estudio de la implementación	29
2. Variedad de definiciones sobre implementación	32
3. Contexto en el que surge el estudio de la implementación: La implementación como problema	35
3.1. Los grandes programas de ingeniería social: <i>Great Society</i> y <i>War on Poverty</i>	36
3.2. La implementación como problema	37
4. El estudio de la implementación en el marco del análisis de políticas públicas	39
4.1. El análisis de políticas públicas hasta la década de los setenta: Racionalismo y preeminencia de la toma de decisión	39
4.2. El estudio de la implementación desde los años setenta hasta la actualidad: Etapas, enfoques y nuevas direcciones	45
5. De la implementación como evolución a la implementación como “nueva gobernanza”	54
5.1. Evolución y adaptación de la política en un contexto de aprendizaje	56
5.2. El paradigma de la gobernanza: un nuevo marco de análisis de la implementación	62
6. Hipótesis y variables de estudio	69

Capítulo 2. Pertinencia del estudio del marisqueo a pie. relevancia política, económica y social	75
1. El marisqueo a pie: el largo camino hacia la profesionalización	78
2. El marisqueo a pie en cifras	84
3. Etapas de la intervención administrativa en el marisqueo	93
3.1. Década de los sesenta. Los primeros pasos hacia la profesionalización del marisqueo a pie en Galicia	95
3.2. Década de los ochenta. Las primeras medidas de la Xunta sobre el marisqueo a pie	96
3.3. Década de los noventa. La aparición de la política de marisqueo	98
4. Cronología de la Política de Marisqueo	100
4.1. Legislatura de López Veiga (1989-1993): la génesis de la política	100
4.1.1. Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia	101
4.1.2. La Lei de Pesca de Galicia	103
4.1.2.1. Títulos administrativos habilitantes	104
4.1.2.2. Planes de explotación	108
4.1.3. Otras medidas relevantes de la política de marisqueo	111
4.2. Legislatura de Xoán Caamaño (1993-1997): Reformulación e implementación de la Política de marisqueo	113
4.3. Legislatura de Amancio Landín (1997-2001): Evaluación y consolidación de la política de marisqueo	117
Capítulo 3. Elaboración y formulación de la política de marisqueo	123
1. Definición del problema del marisqueo como búsqueda de alternativas de solución	125
2. Los objetivos y medidas de solución de la política	130
2.1. El Plan de Ordenación como punto de partida y elemento estructurador del debate	130
2.2. La toma de decisión: Objetivos de la política y medidas de actuación	132
2.2.1. Objetivos de la política de marisqueo: Concurrencia de las administraciones europea, central y autonómica	132
2.2.2. Concreción de los objetivos en medidas de solución	138
3. Estilo de la toma de decisión: Pragmatismo, imposición y anticipación	142
4. La constelación de actores de la política de marisqueo	144
4.1. El papel central de la Consellería en la elaboración de la política	149
4.2. La <i>Policy Community</i> de la política de marisqueo	154

Capítulo 4. Implementación de la política de marisqueo. Adaptación y evolución 161

1. Enfrentamiento de la política a la realidad del sector	163
2. La nueva estrategia de implementación de la Consellería	166
2.1. Reorientación del <i>Servizo de Extensión Pesqueira</i> y mejora de los mecanismos de retroalimentación	166
2.2. Aproximación de la Consellería al sector	168
3. Modificaciones en la política. Mecanismos de modificación y cronología de acontecimientos	171
3.1. Redefinición del problema del marisqueo: organización y formación	171
3.1.1. <i>Encontro de Mulleres Mariscadoras</i>	172
3.1.2. El problema de la falta de organización y formación de las mariscadoras gallegas	175
3.2. Concreción de los objetivos diseñados	178
3.3. Nuevas medidas de la política de marisqueo	181
3.3.1. El programa NOW: Nuevas oportunidades de formación para las mariscadoras gallegas	182
3.3.2. El Plan Galicia	187
3.3.2.1. Antecedentes del Plan	187
3.3.2.2. Desarrollo del Plan	191
3.3.2.2. Continuación del Plan	197

Capítulo 5. Desarrollo organizacional y evolución de la comunidad política de marisqueo 203

1. La Consellería de Pesca. Coordinación entre unidades implementadoras	206
2. Centralidad de los niveles operativos e intermedios de la Consellería	215
3. A modo de recopilación. El modelo de Desarrollo Organizacional	220
4. La Comunidad Política durante el proceso de implementación	224
4.1. Papel de la Consellería dentro de la Comunidad de Marisqueo: Autonomía e intervención	224
4.2. Mariscadoras y <i>Street Level Bureaucrats</i> . De la periferia al centro de la Comunidad Política	226
4.3. Evolución de la Comunidad Política de Marisqueo. Relación dialéctica entre variables endógenas y exógenas	229

Capítulo 6. Conclusiones: Implementación de la política de marisqueo en un contexto de Gobernanza 237

Capítulo 7. Bibliografía 253

<u>ANEXO I: Ficha y cuestionarios entrevistas realizadas entre 1999-2003</u>	<u>267</u>
<u>ANEXO II: Ficha y cuestionarios entrevistas realizadas entre agosto y septiembre de 2003</u>	<u>283</u>
<u>ANEXO III: Ficha y cuestionarios entrevistas realizadas entre 2003-2004</u>	<u>287</u>
<u>ANEXO IV: Ficha y cuestionario del Grupo de Discusión</u>	<u>301</u>
<u>Índice de tablas</u>	<u>307</u>
<u>Índice de gráficos</u>	<u>309</u>

PRÓLOGO

Un prólogo debe ser, ante todo, una invitación y una guía para la lectura, capaz de suministrar algunas indicaciones puntuales a fin de situar al lector en una posición favorable que le permita adentrarse convenientemente en el texto propuesto. Con este propósito se han escrito estas líneas de presentación de este excelente y oportuno trabajo sobre la gobernanza del marisqueo en Galicia.

El marisqueo a pie, lejos de ser una actividad decadente y circunscrita al sector primario, está viviendo en los últimos años una pujanza que rebasa los propios límites del ámbito económico, alcanzando una cada vez mayor notoriedad social y política. Si bien la economía globalizada prima el distanciamiento entre la esfera económica y la esfera gubernamental, la Xunta de Galicia es consciente, desde principios de la década de los noventa, de la importancia que tiene intervenir decididamente en el marisqueo e pie para reconducir su tradicional carácter conflictivo y adaptar su conducta al marco normativo y al funcionamiento del mercado.

La experiencia de la intervención de la Consellería en el marisqueo ha demostrado que las mejoras en la actividad no se han reducido únicamente al terreno de la productividad, de las rentas de las profesionales y de su organización o del valor de las especies. Tal como muestra la presente obra, y a través de un análisis riguroso y extremadamente documentado, el acercamiento de la Administración autonómica a las mariscadoras ha posibilitado el *empoderamiento* de las mismas y su incorporación al proceso de diseño e implementación de las políticas correspondientes, construyendo de esa manera un contexto y un escenario favorable a la “práctica” de la gobernanza, en el que la Consellería de Pesca y el sector han acercado, en el seno de una renovada *policy community*, sus puntos de vista sobre problemas de diferente naturaleza, permitiendo, al mismo tiempo, el debate, la negociación y el consenso sobre las medidas de solución.

Hemos dicho gobernanza, y precisamente ahí es donde radica una de las principales aportaciones, méritos y aciertos de este trabajo. El profesor Xosé Mahou, consciente de su utilidad, se ha atrevido con este nuevo paradigma, y de esta manera ha contribuido a que tanto en el discurso cotidiano de nuestras sociedades como, por supuesto, dentro del análisis politológico comparado, podamos beneficiarnos de este nuevo enfoque y de esta nueva herramienta cognoscitiva. Esta opción epistemológica, sumada a otras muchas que le han precedido, están haciendo posible que, al igual que ha ocurrido anteriormente con otros conceptos de aplicación y uso en las ciencias sociales, el concepto de gobernanza empiece a estar de moda, y su nivel de consolidación vaya en aumento en los distintos ámbitos y escenarios de nuestras disciplinas.

La utilidad del concepto de gobernanza, como herramienta cognoscitiva que nos permite identificar los problemas y las oportunidades de nuestras sociedades, cada vez es menos cuestionada. Gestionar el conflicto en la era actual, gobernar los problemas (como los del marisqueo en nuestra Comunidad) o crear oportunidades en los nuevos contextos de unas sociedades cada vez más complejas, diversas y dinámicas, en un sistema social cada vez más interactivo, y donde la frontera entre lo social y lo político, entre lo público y lo privado, entre el Estado, el mercado y la sociedad civil cada vez es más difusa, requiere nuevas formas, imágenes e instrumentos de actuación. En este sentido, el concepto de gobernanza presupone no solo una visión más integrada del *policy making* como forma de afrontar de un modo más eficiente los problemas, sino que representa también un enfoque útil y provechoso para analizar los imperativos institucionales necesarios para organizar y gestionar, más eficazmente, los procesos de decisión ante la mayor complejidad de las sociedades y de los problemas públicos.

¿Pero qué queremos decir cuando hablamos de gobernanza? El modo de gobernar las sociedades actuales viene experimentando últimamente una serie de transformaciones que llevan a un replanteamiento de las bases tradicionales del poder político. La noción de gobierno, la capacidad de satisfacer las diferentes demandas sociales, la capacidad para gestionar el conflicto y generar oportunidades, ya no se atribuye sólo ni especialmente al Estado o al sistema político en su totalidad, sino a la acción concertada de un conjunto amplio y variado de actores involucrados. Frente a la centralidad y monopolio estatal a la hora de articular y gestionar el interés colectivo, se va imponiendo poco a poco otro *modus operandi*, según el cual las decisiones a adoptar son el producto de la interacción y de las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad. Se impone la lógica del reparto de tareas y responsabilidades entre actores públicos y privados, y dentro de un proceso de interacción e interdependencia constante.

Para designar y describir esta nueva y emergente forma en la que las sociedades actuales adoptan y ponen en práctica las decisiones colectivas relacionadas con la regulación del conflicto, empezó a ponerse en circulación, y de la mano de diferentes colectivos (politólogos, economistas, sociólogos, geógrafos, responsables de entidades económico-financieras, dirigentes políticos), el término inglés *governance*, traducido en unos casos por gobernación y en otros por gobierno en red, gobierno relacional o gobernanza. Sin duda, esta última acepción es la que poco a poco se va introduciendo en el discurso cotidiano de nuestras sociedades, y la que va prevaleciendo tanto dentro del análisis político comparado como en el conjunto de la literatura especializada.

Pese a presentar perspectivas muy dispares y a estar referida a campos de interés tan diversos, la gobernanza presenta un denominador común, y a partir de ahí es posible avanzar una definición de mínimos que resulte operativa. En efecto, la gobernanza es utilizada sistemáticamente para identificar un nuevo arte de gobernar basado en la movilización de la sociedad, en mecanismos de coordinación no jerárquica, en la negociación y la asociación, en la interdependencia, en el intercambio de recursos, en nuevas prácticas colectivas, en nuevas formas de acción pública, cada vez más alejadas del principio de dominación, autoridad e imposición unilateral por parte del actor o actores públicos. La gobernanza emerge como modelo alternativo de gestionar el conflicto y, en tal sentido, como alternativa al gobierno, al control por parte del Estado, considerado por sí solo incapaz para satisfacer adecuadamente las múltiples y crecientes demandas activadas en el seno de las sociedades. En todos y cada uno de los casos, y también en mayor o menor medida, la utilización del término gobernanza siempre presentará alguna de estas connotaciones.

La gobernabilidad de la sociedad actual exige la actuación conjunta y coordinada de los gobiernos y de los agentes sociales, compartiendo responsabilidades y combinando procedimientos de auto-gobierno, co-gobierno y gobierno jerárquico según los casos. El concepto de gobernanza hace posible también que todos los agentes sociales involucrados se corresponsabilicen a la hora de fijar crite-

rios, principios y normas que guíen nuestras sociedades, y sin alejarse de esas dos tradiciones filosóficas que tanto contribuyeron al triunfo de la modernidad: una basada en el principio de la racionalidad y la otra basada en el principio humanista. Sobre estas raíces y sobre esta herencia, y a falta de un ideal sociopolítico global y universalmente compartido, habrán de ser construídas y “gobernadas” nuestras sociedades del futuro.

El libro que tengo el gusto de prologar, y que formaliza y concreta la culminación de un esfuerzo de varios años de trabajo intenso y riguroso, constituye, sin duda alguna, una obra de referencia imprescindible para conocer y propiciar la apertura de nuevos ámbitos de reflexión y debate –y desde las proposiciones politológicas- en torno a esta singular realidad socio-económica de nuestra tierra, tan cercana y tan desconocida a la vez. Mi felicitación a Xosé María Mahou Lago, profesor de nuestra área de Ciencia Política y de la Administración en esta Universidad de Vigo, por su talento, dedicación y trabajo bien hecho, y con el que comparto la idea de que, desde las categorías y herramientas cognoscitivas que nos proporciona el nuevo paradigma de la gobernanza estaremos en mejores condiciones de identificar y gestionar el conflicto en las sociedades actuales.

Argimiro Rojo Salgado
(Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la UVIGO)

INTRODUCCIÓN

Desde la prehistoria hasta nuestros días los arenales han proporcionado a las poblaciones costeras de Galicia una fuente de alimentación de primer orden. El marisco no sólo se encuentra presente en la cultura popular gallega y en las manifestaciones más genuinas del país, sino que ha permitido el desarrollo a lo largo de los siglos de una pujante actividad que ha llegado a contar con más de 60.000 efectivos y un valor de producción en torno a los 25.600.000 de euros.

Con todo, los cambios operados en el sector desde la segunda mitad del siglo XX no han contribuido a reducir el atraso técnico y humano que ha caracterizado tradicionalmente al marisqueo. A pesar de su relativo acomodo a las reglas del mercado y la introducción de sistemas próximos a los utilizados en la acuicultura, el marisqueo sigue enfrentándose, a comienzos del siglo XXI, a situaciones propias de un contexto subdesarrollado. Feminización, analfabetismo, marginación y conflictividad son rasgos que aún siguen definiendo al marisqueo.

No es de extrañar, por tanto, que una vez que la Consellería de Pesca emprende el reto del diseño de la política pesquera a principios de los noventa contemple la modernización del sector marisquero como una de sus principales prioridades. El escaso interés que había despertado en los poderes públicos cambia a raíz de la llegada de López Veiga (1989-1993) al Departamento. Durante los cuatro años de legislatura, el nuevo equipo centra todas sus energías en la formulación de una política en la que se establecen los principios básicos de la actividad y su marco normativo para los próximos años.

Durante las legislaturas posteriores de Xoán Caamaño (1993-1997) y Amancio Landín (1997-2001) el grueso de las medidas se enfrentan al escrutinio del sector y son implementadas bajo el denominado Plan Galicia. Es en esta fase crucial del proceso cuando aparecen los primeros resultados que muestran por primera vez un incremento considerable de la producción, de las rentas de las mariscadoras y del número de agrupaciones.

La relevancia económico-social del marisqueo así como el tratamiento específico que recibe por parte de la Consellería justifica la elección de su estudio. Nos encontramos, siguiendo la clasificación de Lowi, frente a una política regulativa a la vez que distributiva, enormemente compleja debido al entramado de factores y dificultades técnicas que acarrearán ponerla en práctica. No en vano la Consellería intenta introducir un cambio de actitud en el comportamiento de unas profesionales acostumbradas a operar al margen de la norma y del mercado, y habituadas a utilizar el conflicto como arma principal de acción colectiva.

Este trabajo de investigación tiene un doble objetivo. Por un lado **describir el proceso global de la política de marisqueo entre 1989 y 2001, especialmente la fase de implementación**, con el propósito de responder las siguientes preguntas:

- ¿Es posible hablar de política de marisqueo en Galicia? ¿Qué caracteriza al proceso de implementación? ¿Es apropiada la teoría de implementación para entender este proceso?
- ¿Cuál es el marco normativo y competencial del marisqueo?
- ¿Qué actores participan en la política? ¿Qué recursos poseen, qué roles desempeñan y que estrategias despliegan? ¿Existe, más allá de las instituciones formales, algún tipo de red que aglutine a estos agentes?
- ¿Cómo está organizada la Consellería de Pesca? ¿Qué unidades intervienen en la política, qué funciones cumplen y cómo se coordinan? ¿Sigue vigente el modelo burocrático tradicional en la Administración gallega?
- ¿Cómo define la Consellería el problema del marisqueo? ¿Existen definiciones alternativas? ¿Existe algún programa o plan concreto que contemple un conjunto de objetivos y medidas en función del problema?

Después de describir con precisión nuestro objeto de estudio intentaremos **explicar por qué la Consellería ha alcanzado varios de los objetivos diseñados**. En concreto pretendemos obtener una respuesta satisfactoria a las siguientes cuestiones:

- ¿Qué evidencias existen para afirmar que la Consellería ha logrado durante el proceso de implementación los objetivos de la política?. ¿Se puede hablar de “éxito” de la intervención?.
- Tal como sugiere la literatura, ¿la adaptación de la política al entorno marisquero ha influido en su resultado?. Esto es:
 - ¿Qué tipo de modificaciones ha tenido que introducir la Consellería en la política y en la propia organización pesquera?.
 - ¿Han afectado estas modificaciones a la constelación inicial de actores y a la red política?.

El enfoque de las políticas públicas nos proporciona herramientas conceptuales adecuadas para aproximarnos, siguiendo el método deductivo, al análisis de nuestro objeto de estudio. La utilidad de este enfoque en el ámbito pesquero ha sido acreditada, a finales de los años noventa, por Antón Losada en su tesis doctoral¹ en la que intenta demostrar el impacto de la política de pesca en la consolidación institucional de la Xunta. Este trabajo ha acercado la Ciencia política al desconocido mundo pesquero, ámbito dominado tradicionalmente por las áreas de Sociología, Biología y Economía, y ha abierto un interesante campo de estudio en torno al sistema político-administrativo de la pesca².

El presente estudio pretende seguir esta línea abierta de investigación, centrándose en la puesta en práctica de la política de marisqueo, etapa escasamente estudiada por la Ciencia política española.

¹ Posteriormente publicada bajo el título *La política del mar: políticas públicas y autonomía: el caso de la pesca gallega*, en Istmo, Madrid, 2000.

² A pesar de la atención que recibe el marisqueo en estas áreas, la producción científica no se encuentra a la altura de la trascendencia que tiene la actividad en la sociedad y en la economía gallegas. Exceptuando la Biología volcada en los últimos años en el estudio de especies de alto valor comercial, en el campo de las Ciencias sociales no se han constituido grupos de investigación interdisciplinares que contemplen el tema desde un punto de vista integral.

Con tal fin acudimos a la tercera generación de estudios sobre implementación con el propósito de recuperar el modelo evolutivo y traerlo al presente encuadrándolo en la perspectiva de redes y en el paradigma de la gobernanza.

Es en esta fase, entendida a lo largo del trabajo como un *making-policy process*, donde encontramos parte de la explicación del éxito de la política. Desde los primeros trabajos en los años setenta, los estudios sobre implementación han intentado explorar las razones que explican el fracaso de las políticas públicas. En su afán por esclarecer el origen de los pobres resultados cosechados en los grandes programas sociales, la literatura estadounidense se esforzó por presentar un escenario desolador de la acción gubernamental. Frente a este enfoque negativo, la tendencia general desde los años noventa es poner el acento en la “necesidad de aprender de lo que se ha hecho” (Subirats, 1988, 115-116). Esto es, partiendo de una perspectiva de la puesta en práctica como proceso dirigido a mejorar los resultados (Williams 1976, p. 272), los estudios de implementación se orientan a aprender de los fracasos, y sobre todo de los éxitos.

A pesar de este cambio de perspectiva, los investigadores no se ponen de acuerdo en cómo definir una implementación exitosa (O’Toole, 1989), especialmente cuando se refieren a contextos en los que intervienen una multiplicidad de actores. En el caso concreto de la política de marisqueo, el éxito puede ser entendido de dos maneras:

- Desde el punto de vista de los *outputs*, como consecución de una serie de **objetivos de la política**, en términos de mejora de la renta de las mariscadoras, de la producción, de la organización, etc³.
- Desde el punto de vista de los *outcomes*⁴, como la capacidad de la Consellería para crear un **contexto de gobernanza** fundamentado, frente al conflicto permanente entre sector-consellería, en el diálogo y la cooperación mutua.

La primera noción de éxito bebe directamente del enfoque *top-down*. Este modelo aconseja (Sabatier y Mazmanian, 1979, 1981, 1989; Van Meter y Van Horn, 1975) establecer objetivos claros y consistentes para que guíen la implementación y proporcionen un estándar adecuado de evaluación. Sin embargo, nuestra concepción de éxito incide más en la idea de “objetivos reformulados” que en la existencia de objetivos inalterables o estáticos. En efecto, el enfoque “arriba-abajo” debe ser matizado en políticas que, dado su carácter innovador, son objeto de modificaciones durante la puesta en práctica. Frente a la idea de fracaso en que incide el modelo *top-down* cuando la política es modificada con respecto a la norma o plan originario, el modelo evolutivo reconoce que la modificación de los objetivos, lejos de ser un defecto, surge como una oportunidad de alcanzar el éxito, en especial cuando la declaración inicial es suficientemente genérica para dejar que la política evolucione a la luz de la experiencia.

³ La propia Consellería relativiza este éxito: “Hay tendencia a creer que la política de marisqueo fue un éxito: la gente está más contenta, trabaja más tranquila, los conflictos que había no se dan tanto, en las reuniones se plantean cosas diferentes... Pero el éxito no es tan rotundo: son políticas de cambio de mentalidad. Como no continúes trabajando todo se viene abajo. Organizas agrupaciones y solucionas problemas pero llega un momento que copian actitudes del pasado, y vuelve la desorganización y las a prácticas ilegales... Ya empieza haber voces en al Consellería que abogan por hacer evolucionar el concepto de mariscador a pie... (convirtiéndolo) a los profesionales en empresarios que gestionen su medio, lo hagan rentable, no dependan de la subvención, y se preocupen no tanto de cuánta gente va a trabajar sino del rendimiento económico...” (Entrevista, 17, anexo iv).

⁴ Pressman y Wildavsky apuntan que “afortunadamente algunas consecuencias no diseñadas son positivas incluso cuando los objetivos preestablecidos no fueron alcanzados” (1983).

Relacionado con este modelo evolutivo, la segunda acepción de éxito da cuenta de una Administración que abandona su tradicional estructura de mando y control, pasando a comportarse como un actor más que interacciona, aprende y converge con el resto de los actores implicados en la política. La política de marisqueo va a caracterizarse, de este modo, por la sinergia, la negociación, el aprendizaje, la horizontalidad y el *networking*.

Para alcanzar los objetivos de esta investigación, organizamos el estudio en cinco capítulos en torno a las preguntas clásicas: qué, cómo y por qué. Con ello intentamos abarcar los diferentes niveles que debe contemplar un estudio de estas características⁵:

- Nivel analítico conceptual: qué
- Nivel empírico-descriptivo: cómo
- Nivel empírico-explicativo: por qué

El **capítulo 1** corresponde al primero de los niveles. En él justificamos la relevancia del estudio de la implementación haciendo un recorrido por el contexto en el que surge y deteniéndonos en las diferentes etapas de su evolución dentro del análisis de las políticas públicas. A partir de aquí, confeccionamos desde la perspectiva *bottom-up* la teoría que orienta nuestro estudio. Este marco teórico parte de una concepción de la puesta en marcha como proceso “multiactor” e incide en el carácter evolutivo y en la capacidad adaptativa de la política al entorno, dando cuenta del estilo consensual que caracteriza la gobernanza del marisqueo en Galicia. El capítulo concluye con la formulación de la hipótesis de partida en la que desglosamos los conceptos básicos en variables operativas con el propósito de contrastarlos empíricamente.

Los **capítulos 2 y 3** se centran en el nivel empírico-descriptivo. Asumiendo la máxima de King, Keohane y Verba (2000, p. 29) de que “antes de explicar es necesario describir con precisión”, ambos capítulos describen el objeto de estudio desde dos puntos de vista: como actividad económica y como política pública. En concreto, el capítulo 2 se adentra en las peculiaridades del sector, aportando cifras sobre el nivel económico, social y organizativo del marisqueo que dejan entrever el éxito alcanzado por las medidas implementadas. Realizamos, además, un recorrido por las diferentes etapas de intervención de los poderes públicos en la actividad, con especial incidencia en la cronología de la política que desarrolla la Xunta a partir de los años noventa, analizando los dos pilares de la misma: la *Lei de Pesca de Galicia* y el *Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia*.

Por su parte, el **capítulo 3** intenta “ordenar el tortuoso camino de la toma de decisión” (Subirats, 1989, p. 87). Comenzamos, en primer lugar, analizando cómo percibe la Consellería el problema y porqué no existen otras definiciones alternativas. A continuación nos detenemos en el estudio de los objetivos y medidas contenidas en el Plan de Ordenación y en las diferentes normas pesqueras, incidiendo en la clara tendencia que muestra el Departamento a anticiparse al problema, imponiendo soluciones técnicas al sector. Terminamos identificando la constelación de actores de la política que reunimos en dos grandes grupos: aquellos que participan en su diseño (técnicos y profesionales) y

⁵ El nivel normativo (¿Cómo debe ser?) queda fuera de nuestros objetivos de investigación. Anduiza, Crespo y Méndez (1999, p. 7-8) apuntan que “una investigación empírica en ciencia política puede intentar responder a interrogantes de carácter normativo (bueno, malo, cómo deberían ser las cosas de acuerdo con ciertos principios morales o éticos), pero debe ir más allá... Lo fundamental es conseguir inferir descripciones y explicaciones generales a partir de la observación empírica”. Como veremos en el capítulo 1, la literatura es profundamente crítica con la escasa capacidad normativa del análisis de políticas públicas, lo que reduce, a juicio de O’Toole (1989), la calidad de las recomendaciones realizadas por los analistas a los actores participantes en el proceso político.

que tienen un papel destacado en la *Policy Community* del marisqueo, y aquellos que, dado su percepción del problema o su precaria estructura organizativa, son mantenidos al margen del proceso por la propia Consellería.

Los siguientes capítulos se dirigen a corroborar la hipótesis de partida, deteniéndose en el análisis de las variables independientes definidas en el capítulo 1. Una vez abordado el diseño de la política, el **capítulo 4** se aproxima al proceso de implementación durante las legislaturas de Xoan Caamaño (1993-1997) y Amancio Landín (1997-2001). A lo largo de este capítulo se insiste en la idea de que la toma de decisión es resultado del encadenamiento del conjunto de actividades que tienen lugar en el proceso político. Esto es, el análisis del problema puede no preceder necesariamente a la formulación de soluciones, del mismo modo que los objetivos pueden no estar definidos desde el principio y progresar al mismo tiempo que exploramos los diferentes medios (Meny y Thoenig, 1992, pp. 136-137).

De este modo, la pretendida linealidad y el carácter racional de la toma de decisión que imprime López Veiga se atenúa en la política de marisqueo en el momento de su puesta en práctica, y elementos tales como “compromiso”, “negociación”, “consenso” o “aprendizaje” adquieren mayor relevancia. Por ello, aunque, a efectos analíticos, podemos considerar las legislaturas de Xoán Caamaño y Amancio Landín etapas orientadas a la puesta en práctica, comprobaremos que éstas no se reducen a la mera transposición de los objetivos y medidas diseñadas previamente, sino que van a imprimir modificaciones sustantivas al contenido de la política. El propósito del capítulo, en definitiva, es profundizar en los acontecimientos más relevantes que tienen lugar durante la implementación entre 1993 y 2001, y en particular, analizar cómo la Consellería, a partir de la adopción de una nueva estrategia, va adaptando la política a las circunstancias del sector y del propio entorno administrativo, a través de la reforma del *Servizo de Extensión Pesqueira* y de los mecanismos de feedback. Ello le permite introducir modificaciones de importante calado en ciertos aspectos de la misma sin alterar su espíritu originario.

Por último, el **capítulo 5** profundiza en las variables explicativas deteniéndose en el estudio organizativo de la Consellería de Pesca y en la Comunidad de Marisqueo. El análisis del departamento indica un cambio en la actividad de la organización gracias al establecimiento de un activo y cohesionado grupo de trabajo que posibilita la coordinación de las diferentes unidades implicadas en el proceso. En este nuevo escenario, los niveles intermedios y operativos de la Consellería alcanzan una posición central, al tiempo que configuran en el seno de la Comunidad de Marisqueo una potente coalición junto a las mariscadoras que permite evolucionar la red hacia una estructura fundamentada en el consenso y tendente a proporcionar estabilidad y apoyo mutuo en la puesta en práctica.

Metodología cualitativa y estudio de caso

Para refinar nuestras preguntas de investigación y probar nuestra hipótesis de partida, hemos acudido a la metodología del **estudio de caso**. Aunque denostados durante largo tiempo por su supuesta falta de “cientificidad” y su carácter intuitivo (George y Bennett, 2005), este tipo de estudios han demostrado, en los últimos años, ser altamente eficaces para documentar y analizar tanto procesos de implementación y evaluación, como outcomes de diferentes actuaciones públicas.

Tal como apunta Robert K. Yin (2003^a, pp. 1-11) los estudios de caso son una estrategia de investigación adecuada para plantear las preguntas “cómo” o “por qué”, cuando el investigador tiene escaso control sobre los hechos, y cuando el objeto de estudio es un “fenómeno contemporáneo dentro de un contexto real”. Bajo esta perspectiva, el estudio de caso es un **método** que engloba las

diferentes fases de investigación -diseño, recopilación de datos, análisis y presentación del informe o estudio-, y que puede aplicar técnicas cuantitativas y cualitativas o una combinación de ambas (Coller, 2000, Yin, 2003).

En este estudio nos hemos decantado por el uso de **técnicas cualitativas**, pues nos han permitido desarrollar un proceso investigador dinámico e interactivo en el que las preguntas e hipótesis fueron surgiendo e enriqueciéndose al hilo del avance general del mismo proceso, permitiéndonos movernos “entre los fenómenos observados y su interpretación” y “entre las repuestas y el desarrollo de la teoría” (Hernández, Fernández y Baptista, 2003, p. 5). Nuestro propósito no ha sido tanto medir variables como “reconstruir” el escenario que rodea a la implementación de la política de marisqueo, según el punto de vista de los actores implicados en la misma⁶.

Elegimos esta metodología debido a que se acomoda al doble objetivo de nuestra investigación y al objeto de estudio. No pretendemos generalizar los resultados a otras situaciones similares, ni obtener forzosamente muestras representativas aplicando la ley de la probabilidad. Por el contrario, deseamos profundizar en un objeto concreto, la política de marisqueo, que posee unas fronteras más o menos delimitadas en un contexto preciso y que creemos relevante para comprobar e ilustrar una perspectiva concreta de la teoría de implementación. La metodología cualitativa nos permite profundizar en el estudio de la política, contextualizar el proceso y detallar experiencias únicas, desde una posición holística y flexible.

Siguiendo a Neuman (1994), Grinnell (1997) y Greswell (1997) (en Hernández, Fernández y Baptista, 2003, p. 12-13) este tipo de investigaciones presentan las siguientes características:

- 1- El investigador observa fenómenos, actividades cotidianas y comportamientos tanto explícitos como implícitos. Está directamente involucrado con las personas que estudia y con sus experiencias personales, de modo que desarrolla empatía hacia ello aunque manteniendo una perspectiva analítica o una distancia específica como observador externo. Produce datos en forma de diagramas, mapas o tablas para generar descripciones detalladas.
- 2- Existe un interés especial por el comportamiento de los participantes en su vida cotidiana.
- 3- Se observan los cambios en diferentes variables y sus relaciones pero no se definen con el propósito de manipularlas ni de controlarlas experimentalmente.
- 4- La preguntas de la investigación no siempre se conceptualizan ni se definen por completo, ni se orientan a la medición o a la evaluación.
- 5- La recolección de datos está influida por las experiencias y las prioridades de los participantes en la investigación, más que por la aplicación de un instrumento de medición estandarizado, estructurado y predeterminado. Los significados extraídos de los datos no necesitan reducirse a números ni necesariamente deben realizarse de forma estadística.

⁶ Tenemos aquí lo que Colby (1996) denomina “patrón cultural”, que parte de la premisa de que toda cultura o sistema social tiene un modo único para entender los fenómenos. Estos modelos culturales son marcos de referencia para el actor social y están contruidos por el inconsciente, lo transmitido por otros y la experiencia personal.

Tabla I.1. Diferencias entre el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo

	Enfoque cuantitativo	Enfoque cualitativo
Punto de partida	Hay una realidad que conocer.	Hay una realidad que descubrir.
Premisa	La realidad del fenómeno social puede conocerse con la mente.	La realidad del fenómeno social es la mente. La realidad la construye (n) el (los) individuo (s) que dan significados al fenómeno social.
Datos	Uso de medición y cuantificación.	Uso del lenguaje natural.
Finalidad	Se busca reportar qué sucede. Hechos que nos den información específica de la realidad que podemos explicar y predecir.	Se busca entender el contexto y/o el punto de vista del actor social.

Fuente: Hernández, Fernández y Baptista (2003, p. 9)

Utilizando este enfoque empírico, hacemos uso de una variedad de técnicas que no pretenden medir ni asociar las mediciones con números, sino obtener información de sujetos, contextos y variables según la perspectiva de los actores involucrados en la política. Los datos recabados son, en esencia, descripciones profundas de estos actores sobre sus experiencias, actitudes y pensamientos con el objeto de entender los motivos subyacentes y las razones internas de su comportamiento. En la recolección de datos seguimos dos fases: aproximación al objeto de estudio y recopilación propiamente dicha de los datos.

1. Aproximación al objeto de estudio

Esta investigación comienza a finales de 2001 con el propósito inicial de estudiar el proceso de puesta en práctica de la política de recursos pesqueros de la Xunta. Al tiempo que profundizamos en el análisis de las políticas públicas y en la teoría de la implementación, realizamos una serie de visitas a las dependencias de la Consellería de Pesca y seleccionamos con la ayuda del *Xefe de Gabinete do Conselleiro*, Fernando Domonte, aquellas personas que podrían ser receptivas a aportar información de primera mano. Gracias a este contacto accedimos a informes internos del departamento, pudimos entrevistar a miembros destacados del equipo y conocimos el trabajo cotidiano de la administración. Sin embargo, un análisis minucioso de la política vino a confirmarnos su inexistencia como fenómeno unitario. Ello motiva que a mediados de 2003 nos veamos en la tesitura de elegir entre abandonar la investigación o cambiar el objeto de estudio.

A lo largo de las entrevistas pudimos comprobar la distancia que separa, en términos de resultados y organización del trabajo, la pesca de bajura del marisqueo a pie. La actitud positiva y entusiasta que despierta entre los miembros de la Consellería la política de marisqueo nos lleva a explorar una nueva vía de estudio. Desde el Departamento nos aconsejan ponernos en contacto con la delegación provincial de Vigo, en donde se encuentran algunos de los funcionarios que poseen un mejor conocimiento del sector. Iniciamos así una serie de encuentros, tanto presenciales como a través del teléfono y correo electrónico -que abarcan desde el 28 de agosto hasta el 10 de septiembre de 2003- en

el transcurso de los cuales recibimos un importante volumen de información que motiva el cambio definitivo del objeto de estudio.

El primer contacto en la delegación de la Consellería en Vigo se dirige a pulsar el ambiente y a registrar percepciones propias sobre ciertas personas y el funcionamiento de la organización. Empezamos entrevistando a la jefa del *Servizo de Recursos Mariños* de la delegación que nos informa de las funciones de la unidad y la relación que mantienen con los servicios centrales de la Consellería. Debido a la carga de trabajo que sufre en ese momento, nos deriva directamente a una *Axente de Extensión* (Concepción Blanco Louro) y a una *Formadora* (Belén Escariz Pérez). Estas dos personas van a mostrar durante el mes de “inmersión en el campo” una enorme receptividad hacia el estudio y una fuente de información de primer orden gracias a su experiencia y al trabajo que realizan de forma directa con las mariscadoras. Nos trasladan sus opiniones sobre el sector y los problemas del departamento, y nos dan a conocer informes y documentos internos así como títulos de monografías para realizar una primera aproximación al marisqueo.

Estos primeros contactos nos animan a proseguir con el análisis del sector marisquero y, si bien supone un cambio de rumbo considerable en la investigación, nos ayuda a renovar la confianza en el proyecto, gracias fundamentalmente a la transparencia y a la alta receptividad mostrada por la Consellería. En ello influyó, sin duda alguna, los “buenos” resultados cosechados por la política y el deseo manifiesto de sus protagonistas de registrar la experiencia acumulada durante años en la “memoria organizacional” (Chris Argyris y Donald Schon, 1978) como material de aprendizaje susceptible de ser utilizado en otros ámbitos de la pesca.

Localizada la bibliografía sobre marisqueo en la biblioteca de la Universidade de Santiago de Compostela, concertamos una nueva cita para el día 10 de septiembre. En ella, además de clarificar las dudas surgidas a raíz de las lecturas realizadas a lo largo de las semanas, Concepción Blanco y Belén Escariz nos proporcionan los nombres de los implementadores más destacados de la política: Miguel Ángel López Sieiro (*Subdirector Xeral de Relacións, Planificación e Sistemas de Información*), Rosa Quintana (*Xefa do Servizo de Marisqueo*), Lino Lema (*Xefe do Servizo de Extensión Pesqueira*), Susana Rodríguez (*Axente de Extensión*) y, sobre todo, Prudencia Santasmarinas (*Xefa de Sección de Extensión Pesqueira*)⁷ considerada la principal artífice del cambio de rumbo de la política por todos los entrevistados.

2. Recopilación de datos propiamente dicha:

Las técnicas que utilizamos para la recolección de datos son, además de la entrevista, la revisión de documentos y el grupo de discusión.

2.1. Entrevistas

Las entrevistas que realizamos durante el período de “inmersión” que acabamos de describir pueden ser calificadas como abiertas al tratar temas no específicos y ejecutarse con gran libertad. Las siguientes, que están orientadas básicamente a obtener datos concretos, van a seguir un esquema “semiestructurado”, y si bien están confeccionadas en torno a una serie de asuntos fijos, disponen de flexibilidad suficiente para introducir preguntas adicionales que permitan concretar conceptos y obtener mayor información sobre temas clave.

⁷ Los cargos enumerados corresponden a la legislatura 1993-1997.

Como en toda entrevista de este tipo introducimos diferentes clases de preguntas (Grinnell, 1987, p. 118): “preguntas generales”, que parten de planteamientos globales para ir llegando al tema central, “preguntas para ejemplificar”, destinadas a realizar indagaciones de mayor profundidad, requiriendo al entrevistado que aporte un ejemplo sobre aquello que está comentando, “preguntas estructurales”, en la que se solicita una lista de ítems a modo de conjunto o categorías, y, por último, “preguntas de contraste”, orientadas a averiguar similitudes y diferencias respecto a diferentes tópicos, que el entrevistado clasifica en categorías.

El propósito de las entrevistas es conseguir datos e información en “los términos, el lenguaje y la perspectiva del entrevistado” (Hernández, Fernández y Baptista, 2003, p. 456), pudiendo extraer conclusiones no sólo del contenido sino también del estilo de la respuesta. En este sentido, algunas de las entrevistas proporcionan más información “leyendo entre líneas” que acudiendo a la narración de los hechos.

Aunque se intentó llevar a cabo entrevistas, tal como sugiere la metodología, en un entorno agradable exento de perturbaciones, lo cierto es que al ser realizadas en los puestos de trabajo fue imposible evitar ruidos e interrupciones de terceros. Para reducir la incidencia de estos elementos procuramos, además de repetir la entrevista cuando era posible, crear un clima de confianza en cada encuentro y desarrollar, dentro de los límites naturales de la interacción, cierta empatía con el entrevistado.

Podemos agrupar el conjunto de entrevistas realizadas a lo largo de estos años en tres categorías:

- **Entre 1999-2003: Información general sobre la política pesquera.** Estas entrevistas abiertas y semiestructuradas se dirigen, por un lado, a conocer las principales especies explotadas, y por otro, a describir el objeto inicial de estudio: la política de recursos marinos. Para las entrevistas semiestructuradas elaboramos dos cuestionarios (Anexo II), uno de contenido biológico y otro, más extenso, destinado a cargos de responsabilidad de la *Dirección Xeral de Recursos Mariños* en el que se contemplaban las diferentes etapas del proceso político. Es a lo largo de estos encuentros cuando, a raíz de la pregunta “¿Se puede hablar de Política de Recursos? ¿Por qué?”, constatamos, por las respuestas aportadas, que no existe o, al menos, la Consellería no es consciente de la existencia de una política que contemple de forma integral la gestión de los recursos marinos.
- **Entre agosto-septiembre de 2003: Aproximación al objeto de estudio:** Al tiempo que se revisa la literatura de implementación realizamos una serie de entrevistas abiertas a Concepción Blanco, Belén Escariz y María José Rodríguez Novoa en la delegación de la Consellería en Vigo y a Prudencia Santasmarinas en la *Dirección Xeral de Formación Pesqueira e Investigación* destinadas a obtener una perspectiva general sobre el sector marisquero, el funcionamiento del departamento y la política implementada por la Xunta (Anexo III).
- **Entre 2003-2004: Profundización en la política de marisqueo y en su puesta en marcha:** Una vez adquirida una visión de conjunto sobre la política de marisqueo y seleccionado el enfoque teórico, las siguientes entrevistas se orientan a profundizar, con la ayuda de sus protagonistas más directos, en el proceso de diseño y puesta en práctica con la intención de extraer las principales variables de estudio y elaborar la hipótesis de partida. Estas entrevistas, que siguen un esquema semiestructurado, son de dos tipos (Anexo IV):
 - Preguntas sobre las diferentes fases de la política de marisqueo. Para ello adaptamos el cuestionario que utilizamos para describir la política pesquera y ajustamos su contenido al perfil de cada entrevistado.

- Preguntas sobre dudas y aspectos concretos del sector y de la política.

2.2. Revisión de documentos

En un proceso de feedback permanente la información obtenida en las entrevistas es completada con el análisis en profundidad de documentos. Las direcciones generales de *Recursos Mariños y de Innovación e Desenvolvemento Pesqueiro* nos han facilitado todo tipo de documentación y el acceso directo, durante tres días, a los archivos del Plan Galicia, gracias a lo cual recopilamos abundante material. Entre otros documentos podemos destacar los siguientes:

- *Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia.*
- Informes Plan Galicia: 1997, 1998 y 1999.
- Memoria 1993 da Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura.
- Debates sobre el Estado de Autonomía, en especial el titulado: "A Pesca, o Marisqueo e a Acuicultura en Galicia; análise da situación en perspectiva de futuro" (Amancio Landín, 13 de octubre de 1998).
- Comparecencias de los conselleiros de pesca en el parlamento de Galicia, fundamentalmente la titulada "A xestión dos recursos nas rías e demais augas interiores de Galicia" (Amancio Landín, 3 de noviembre de 1998).

Además de estos documentos, accedimos a los boletines oficiales del Estado (BOE) y de la Comunidad autónoma (DOG) para obtener información respecto al marco legislativo, a los recursos humanos y a la estructura orgánica de las unidades administrativas. Para sumergirnos en la legislación pesquera ha sido de enorme utilidad el análisis del libro de Fernández López, *O Sistema Xurídico Pesqueiro de Galicia, publicado por la Escola Galega de Administración Pública* y proporcionado directamente por la propia Consellería. A partir de aquí fuimos construyendo un mapa de la normativa básica sobre pesca y marisqueo, teniendo en cuenta tanto la sentencia 9/2001 del Tribunal Constitucional como las siguientes normas fundamentales:

- Estatuto de Autonomía: artículo 27.15.
- Constitución española: artículos 148.1.11, 149.1.19, 45.2 y 130.1.
- Reglamento (CEE) 3760/92 sobre el régimen comunitario de la pesca y la acuicultura.
- *Lei da Pesca de Galicia.*
- *Lei de Confrarias de Pescadores de Galicia.*

Cabe destacar dos informes que, bajo la forma de monografías publicadas por la Xunta de Galicia, tratan el proceso de cambio en el sector y en la política de marisqueo: *A muller no mundo da pesca en Galicia*, de Gago Conde y *E colleron ese tren... Profesionalización das mariscadoras galegas* de Muragán Pintos. Estas monografías nos permitieron acceder a los escasos y contradictorios datos primarios sobre el sector.

Por último, también ha constituido una fuente de información importante para el desarrollo de este estudio la recopilación de noticias procedentes de los principales periódicos gallegos, especialmente de *La Voz de Galicia*, y el acceso a publicaciones en las que intervienen los principales actores de la política exponiendo sus particulares puntos de vista. Las más destacadas son

- Actas del I Congreso Galego de Marisqueo: Ponencias e debates (1991).
- Marisqueo en Galicia: 3ª Xornadas de medio mariño e acuicultura (1998).
- Técnicas de Formación aplicadas ó marisqueo (1998)
- Os cultivos mariños en Galicia no albor do século XXI (1999).
- Manual de Política Pesqueira. Tomo I y II, del conselleiro de Pesca López Veiga.

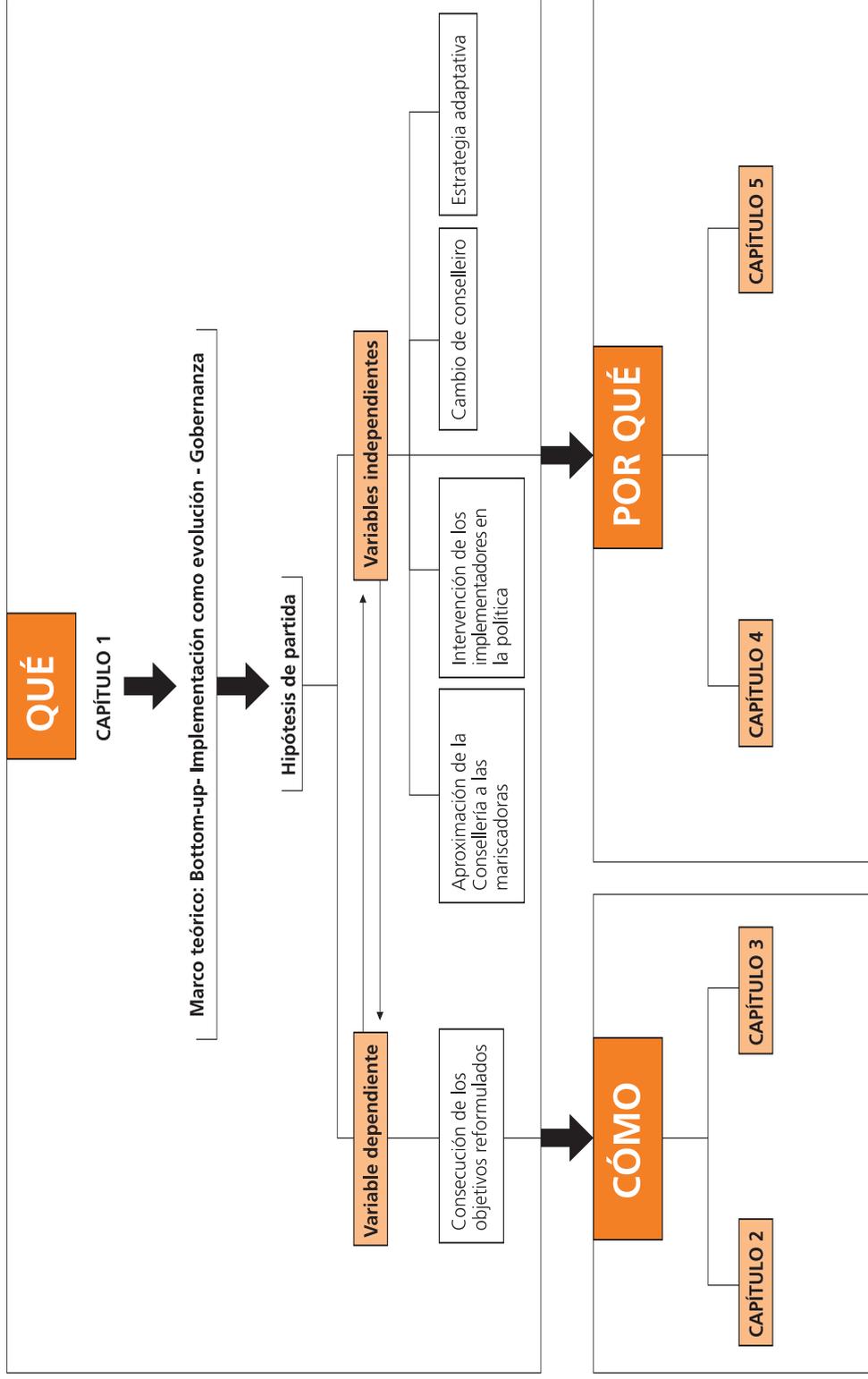
2.3. Grupo de discusión

Otro de los métodos empleados para recabar datos ha sido la organización de un grupo de discusión entre miembros de la Consellería. Reunimos a los protagonistas de la política el 18 de mayo de 2005, entre las 10:30 y las 12:30, con el objetivo de que conversaran, en un ambiente distendido y relajado, sobre marisqueo, intercambiando opiniones, discutiendo ideas y valorando diversos aspectos de la política.

Para organizar y celebrar el grupo hemos seguido los cauces recomendados por la literatura. Se ha seleccionado un número manejable de participantes, en concreto seis, teniendo presente los diferentes niveles administrado-políticos implicados en la política (Anexo V). Se les invita a participar a través del teléfono y el correo-electrónico explicándoles el contenido de la investigación y el procedimiento de la técnica. En estos contactos preliminares insistimos en que el propósito de la reunión no es buscar el consenso ni el asentimiento en sus respuestas, sino la diversidad de puntos de vista y cierto nivel de discrepancia. Al mismo tiempo acordamos con los asistentes el lugar de celebración en las dependencias de la propia Consellería, exactamente en la sala de reuniones de la *Dirección Xeral de Recursos Mariños*, un espacio confortable y silencioso equipado con una mesa circular y con material apropiado para el desarrollo de la discusión. En un principio, se les propone un lugar “neuro” (*Aula de Doutoramento de la Facultade de Ciencias Políticas e Sociais*), pero dada la lejanía del centro deciden reunirse en la sala indicada que consideran un sitio tranquilo y relajado. Las preguntas de la sesión (Anexo V) se dividen en los siguientes siete bloques temáticos, siguiendo un esquema semiestructurado:

- Grupo de trabajo
- Cultura organizativa: Visión del trabajo desarrollado como gestor público.
- Comisión Coordinadora y Mesa de Marisqueo.
- Papel de los *Axentes de Extensión, del Servizo y Sección de Extensión y del Servizo de Marisqueo*.
- Mecanismos de feedback.
- Relaciones entre Consellería y Mariscadoras. Comunidad Política.
- Futuro de la Política de Marisqueo.

En el transcurso de la discusión se utiliza grabadora, previo aviso a los asistentes del trato totalmente confidencial de sus intervenciones, y se formulan las preguntas intentando mantener un equilibrio entre la flexibilidad que impone el ritmo de esta técnica y la búsqueda de cierto orden que evite desviaciones en las líneas argumentales. Se anotan los temas que van surgiendo y se describen escuetamente gestos, posturas y expresiones que son trasladados al informe final.



Fuente: Elaboración propia

1. LA TEORÍA DE LA IMPLEMENTACIÓN EN LA TRADICIÓN DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DEL ENFOQUE *EVOLUTIVO* AL PARADIGMA DE LA *GOBERNANZA*

“In the 1980s, when my colleagues at the School for Advanced Urban Studies first engaged me in discussion about the case for organising some research activity around the topic of implementation, and introduced me to the American literature dominated by the seminal contribution by Pressman and Wildavsky (1973), I wrote a small piece for internal consumption head by a quotation from Molière: ‘Gracious me! I have been talking prose for the last 40 years and have never known it’ “

Michael Hill (1997), “Implementation theory: yestarday’s issue”, en *Policy and Politics*, vol. 25, nº 4.

1. Relevancia del estudio de la implementación

En un artículo de 1997 Michael Hill formulaba la siguiente pregunta: “¿Es la implementación un tema del pasado?”. Un año más tarde, Lester y Goggin titulaban el epígrafe de un artículo publicado en la revista *Policy Currents* del siguiente modo: “The Rumor of Our Death is Greatly Exaggerated: The Premature Demise of Implementation Studies”. Aquella pregunta y este epígrafe reflejan la preocupación de una serie de investigadores por el retroceso del número de estudios de implementación entre la segunda mitad de los años ochenta y finales de la década de los noventa, tras años de intenso debate académico y desarrollo, “a una velocidad vertiginosa” (O’Toole, 1989), de la literatura en torno a la puesta en práctica de las políticas.

En efecto, a partir de la obra de Pressman y Wildavsky, *Implementation* (1973), y la proliferación posterior de publicaciones en torno a este fenómeno, el tema sobre la puesta en práctica parece alcanzar una importante proyección y posición de prominencia dentro del análisis de las políticas públicas. Se produce un incremento de estudios e investigaciones, así como el desarrollo de numerosos modelos que proponen diferentes tipos de variables para explicar el proceso de implementación y sus productos. El interés por el tema alcanza tal nivel en el ámbito de la gestión y las políticas públicas que algunos teóricos perciben el nuevo campo de análisis como una amenaza al resto de perspectivas de la Ciencia de la administración (Kettl, 1990, 1993).

Sin embargo, si hacemos un pequeño recorrido por revistas de referencia de la Ciencia política desde principios de los noventa, podremos observar que el tema de la puesta en práctica va perdiendo terreno. El interés por su estudio se reduce considerablemente, lo que lleva a que algunos investigadores abandonen esta área de investigación y disminuya el número anual de publicaciones que incluyen en su título el término “implementación” (Lynn, 1996; Winter, 1999; deLeon, 1999).

Acudiendo a una serie de autores, Lester y Goggin (1998, p. 1) encuentran varias razones que explican esta pérdida de interés:

- **Superación de la *stages heuristic***: Sabatier y Jenkins-Smith (1993) llegan a la conclusión de que la idea de etapas en el proceso político ya no sirve como guía para los investigadores ni para la docencia, de modo que los trabajos sobre implementación deberían centrarse en el estudio del “cambio político y el aprendizaje”.
- **Limitación conceptual**: Helen M. Ingram y Anne Scheneider (1993, 1997) argumentan, frente al estudio del “diseño de la política, que el campo de estudio de la implementación aún no ha alcanzado cierta “claridad conceptual”.
- **Falta de desarrollo teórico**: Peter DeLeon (1997) etiqueta los estudios de implementación como un “callejón sin salida intelectual” o una literatura “falta de alguna teoría consensuada”.
- **Excesiva complejidad**: Charles J. Fox apunta que el análisis de la implementación es demasiado complejo para una aproximación “lógico-positivista”, sugiriendo que una aproximación más “intuitiva” (o más “participativa”) avanzaría en el entendimiento de este concepto.

Asimismo, evaluaciones de los primeros estudios sobre implementación enfatizan su escaso progreso, las interminables disputas académicas y la necesidad de desarrollar investigaciones empíricas mejores y más amplias (O’Toole, 1986, 2000; Goggin et al. 1990). A pesar de lo prometedor que supuso en su momento la aparición de la segunda y la tercera generación de estudios en este ámbito, lo cierto es que no consiguieron el consenso necesario para construir teorías sólidas. Esto dio lugar a fuertes críticas, extendiéndose en la academia la idea de que la literatura sobre implementación había producido un conocimiento poco relevante y escasamente útil para los implementadores y los profesionales¹. El resultado fue el desplazamiento del “interés de los estudios sobre políticas públicas hacia la evaluación” y el descenso de la bibliografía sobre implementación en la década de los noventa (Baena del Alcázar, 2000, p. 335).

Tampoco el contexto político-económico contribuye. A comienzos de la década de los ochenta -coincidiendo con los gobiernos de Margaret Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos-, “la prevalencia del modo de pensar en términos de problema/solución abandona su dominio ideológico” (Hill y Hupe, 2003, p. 110). La gestión, y más concretamente el “nuevo paradigma de gestión pública”, comienza a dominar los estudios y la práctica administrativa en un momento de reducción generalizada del gasto y de profundas reformas estructurales en la Administración pública. La creación de las agencias *next steps* británicas y las críticas al *Big Government* por parte de la administración Reagan suponen la introducción de técnicas de gestión y valores propios de la empresa privada en el sector público. El mercado y la búsqueda del máximo rendimiento se convierten en los grandes referentes a la hora de reducir servicios públicos y reemplazar las relaciones de jerarquía y control por relaciones contractuales en el marco de extensas políticas de privatización. En este contexto, la puesta en práctica pasa a ser realizada a distancia del Gobierno y de forma invisible, en cuyo proceso interno el “gestor público” no se implica. La política y la implementación se convierten en dos mundos separados y únicamente interesa del proceso de implementación su resultado.

¹ A este respecto O’Toole (2000, p. 265) considera que “los investigadores no parecen haber resuelto el puzzle de la implementación, los profesionales continúan encontrándose enredados en los retos desconcertantes de convertir la política en acción efectiva. Los fracasos políticos continúan siendo importantes, y la evidencia de los deseos de los implementadores de ser informados de forma apropiada por la comunidad investigadora sugiere que siguen existiendo muchos interrogantes en el mundo de la acción”.

Frente a esta visión negativa, otros autores siguen reclamando el lugar central que corresponde a estos estudios en la academia y su utilidad para los *policymakers*. En esta línea, Hill y Hupe (2003, pp. 1-2) afirman que el estudio de la implementación ha alcanzado el estatus de subdisciplina dentro de la Ciencia política, aunque recibiendo influencia de otras materias y adoptando diferentes formas, como la de la “nueva gobernanza”.

Según estos autores, no existe propiamente un descenso de publicaciones sobre implementación durante la década de los noventa, sino más bien una extensión de su estudio a otros campos de conocimiento. A partir del análisis sistemático de los artículos publicados en revistas de Ciencia política, Políticas públicas y Administración pública entre 1991 y 1998², Hill y Hupe (2003, p. 117-18) descubren que los investigadores sobre implementación abarcan un amplio número de disciplinas o subdisciplinas (áreas de la Ciencia política, Sociología organizacional, Derecho), que lleva a que las conclusiones de sus trabajos aparezcan diseminadas en una pluralidad de publicaciones. De esta manera, numerosos trabajos que giran en torno a este fenómeno no son presentados como trabajos de implementación propiamente dichos aunque hagan importantes contribuciones en este ámbito, sobre todo aquellos centrados en el *regulatory enforcement*, las relaciones intergubernamentales e interorganizativas, el nuevo institucionalismo o la gobernanza. En el mismo sentido, Meier (1999, pp. 6-7) apunta que un importante número de publicaciones informan sobre implementación política desde revistas de sociología, administración pública, economía hasta revistas profesionales (salud pública, trabajo social, algunas veces derecho o medicina), y en raras ocasiones revistas de ciencia política. Mucha de esta literatura no está dirigida a responder cuestiones de implementación política, pero sí trata aspectos centrales de la misma.

Una muestra del interés que ha despertado y sigue despertando la implementación en el ámbito académico es la tipología elaborada por Lester y Goggin a partir de la cual clasifican a diferentes estudiosos en “reformadores”, “testadores”, “escépticos” y “terminadores”³. De entre estos investigadores, los “reformadores” buscan básicamente “estimular un renacimiento del interés en la investigación sobre implementación política y redirigirla por caminos más fructíferos” (Lester y Goggin, 1998, p. 2). En este sentido, Winter (1999, p. 2) considera que la investigación sobre implementación ha incrementado, desde los años setenta, el conocimiento de la puesta en práctica de las políticas y de las barreras para la consecución de sus objetivos.

No cabe duda, por tanto, que para entender el proceso político desde una perspectiva global es necesario adentrarse en el mundo de la implementación (Hill, 1997), fundamentalmente por tres motivos principales:

- Es una fase a la que se destinan **tiempo, trabajo** e ingentes cantidades de **recursos económicos**: En este sentido Allison (1971, p. 267) afirma que en situaciones normales mientras que identificar diferentes alternativas de acción ocupa el 10 por ciento de trabajo, el 90 por ciento restante se deja en manos de los implementadores. En la misma línea, Baena del Alcázar (2000, pp. 335-336) afirma que el estudio de la implementación es importante sobre todo respecto a las previsiones relativas a los recursos o los factores administrativos y a su obtención y asignación.

² La selección comprende las principales revistas de Estados Unidos, Reino Unido, Europa, Australia y Canadá.

³ Lester y Goggin (1998) elaboran esta tipología considerando dos dimensiones: (I) actitud positiva o negativa hacia la continuación de los estudios de implementación, y (II) actitud positiva o negativa hacia la modificación metodológica o conceptual de estos estudios.

- Es una fase abierta al **escrutinio de la ciudadanía**: La existencia de frecuentes déficits de implementación (*implementation gap*) de las políticas es un hecho conocido por los ciudadanos, que contribuye al desprestigio de los gobiernos y al incremento de la desconfianza en la burocracia (Antoni Fernández, 1996, p. 444).
- El estudio de la implementación puede llegar a tener una importante **utilidad práctica** para aquellos que tienen que tomar decisiones⁴. Omar Guerrero (1994, p. 22) considera que el análisis de implementación es una opción adecuada para valorar los problemas de desempeño de la Administración pública, ofrecer consejos sobre las políticas actuales y futuras, además de constituir un procedimiento de aprendizaje para enfrentarse a problemas inciertos y elevadamente complejos. Por su parte, Quade (1989, p. 338), describe el trabajo de los analistas de implementación de la siguiente manera: toman en cuenta la puesta en marcha de la política como un elemento del diseño y comparación de las alternativas, para después, una vez que haya comenzado, poder ayudar a resolver los problemas que emergen durante el proceso.

2. Variedad de definiciones sobre Implementación

Como en otros campos de la Ciencia política, el término implementación ha suscitado una multitud de definiciones. Si bien no encontramos en este campo el principal problema al que se enfrenta todo investigador social, esto es, la necesidad de construir un concepto que es utilizado corrientemente en el lenguaje común (Bartolini, 1993, p. 48), la juventud de esta aproximación y la falta de una terminología propia, lleva a que las principales teorías de puesta en práctica partan del hecho de que no existe un significado claro ni unívoco de este término. La “ambigüedad” y la “vaguedad” (Sartori, 1984) del concepto de implementación se dan por sentado.

Analizando cómo han definido y utilizado el concepto diferentes autores en la literatura -tal como recomienda Sartori (1984) en lo que respecta a la “reconstrucción de conceptos de un concepto”- encontramos cierto consenso entre los especialistas en considerar la implementación como el vínculo entre la toma de decisión y su ejecución dentro de la cual se llevan a cabo una serie de acciones encaminadas a lograr los objetivos propuestos. Sin embargo, esta definición excesivamente amplia no recoge las numerosas aportaciones que han ido apareciendo en los últimos años y enriquecido el campo de estudio de la implementación. Utilizando términos de Sartori, tiene una alta “extensión” y, por tanto, una mínima “intensión” ya que se refiere a un amplio conjunto de objetos que hacen perder la riqueza y especificidad del fenómeno en situaciones concretas⁵.

Según la Real Academia Española de la Lengua (RAE)⁶ “implementar” significa poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo. Por su parte, el sustantivo “implemento” significa “utensilio”. Este calco del inglés *implement*, se introdujo por vez primera en el

⁴ Nancy Shulock (1999) considera que la utilidad del análisis de las políticas públicas descansa no en su esfuerzo por resolver problemas sino en su contribución a que los ciudadanos conozcan y entiendan los temas y el proceso político. Este entendimiento puede afectar profundamente a los resultados de la política, así como el apoyo popular a esos resultados. De este modo, el análisis de políticas públicas es más una herramienta del proceso democrático que un proceso de resolución del problema.

⁵ Hay que señalar que cuanto más alto sea el nivel de abstracción en el que se coloca un concepto tanto más vasto, y por ello menos definido y preciso, es el conjunto de objetos al que se aplica. Cuanto más bajo sea el nivel de abstracción, pues, tanto mayor será la precisión con que se indican sus referentes, su capacidad empírica (Bartolini, 1993, p. 51).

⁶ Bartolini recomienda que “para hacer frente al problema de la formación de conceptos empíricos (...) puede ser útil y necesario recurrir a las definiciones lexicográficas que se pueden encontrar en los diccionarios, que certifican el significado de cada término referido exclusivamente al uso que se viene haciendo de él en un contexto dado. Este recurso sirve al menos para establecer si la aceptación del significado que queremos utilizar corresponde a la predominantemente usual o si se aleja de ella y necesita entonces una mayor especificación” (1993, p. 48).

suplemento de la edición 19.^a (1970), mientras “implementar” se registró por primera vez en la 21.^a edición del Diccionario de la RAE (DRAE, 1992)⁷. La razón de la inclusión del término “implementar” en el DRAE, lejos de influencias politológicas, se debe principalmente a su generalización en los medios informáticos, que frente a cualquier otro verbo ya existente y la frecuencia de su uso por parte de un gran número de usuarios de informática ha terminado de consolidar este préstamo.

Sin embargo, la RAE proporciona una definición limitada. Si acudimos al *Webster's Dictionary* encontramos una definición más detallada sobre implementación. Siguiendo la definición que proporciona este diccionario en la edición de 1971, Jan-Erik Lane (1987, p. 297-298) señala que el concepto de implementación tiene un doble significado: hace referencia tanto al acto de implementar, “dar efecto práctico” o “ejecutar” como al estado de haber sido implementado, esto es, “cumplir”, “lograr” o “conseguir”. De este modo, implementación hace referencia a un estado final o logro político, al tiempo que a un proceso o ejecución política⁸.

La primera definición sistemática y específica de implementación, y sin duda la de mayor influencia en la literatura, fue la elaborada por Pressman y Wildavsky en su trascendental obra *Implementation* (1973), aunque, tal como recuerda Omar Guerrero (1994, p. 21) fue Douglas Bunker⁹ el primer especialista en utilizar el término. Otros autores emplearon nociones similares como Charles Jones (“aplicación”), Yehezkel Dror (“ejecución”), Gross (“activación”), o Kaufman, que a juicio de Winter (1999, p. 2) es un buen ejemplo de autor que utiliza por primera vez la temática de implementación en su obra *The Forest Ranger* (1960) sin usar explícitamente esta terminología.

Pressman y Wildavsky inciden, en su primera aproximación al fenómeno, en la idea de control y consecución de los objetivos previamente estipulados. Consideran que una política es “una hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias que pueden pronosticarse”, de manera que “si X es dado en el tiempo t_1 , entonces Y resultará en el tiempo t_2 ” (1973, XIII). De este modo, bajo la perspectiva *top-down* que inauguran, definen implementación como un “proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y acciones orientadas a lograrlos” (p. XV). La clave para el logro de estos objetivos, y consiguientemente para el éxito de la implementación radica, según estos autores, en la reducción de la *complejidad de la acción conjunta* (“multiplicidad de participantes y perspectivas” y “multiplicidad de puntos de decisión y claros”) y evitar con ello un “déficit en la implementación”, además del análisis de otras condiciones como (I) definir claramente los objetivos, (II) asignar convenientemente los recursos disponibles, (III) ensamblar y controlar los recursos por parte de la cadena de mando, y (IV) tender líneas de comunicación y control efectivo sobre aquellos individuos y organizaciones implicadas en la realización de las tareas.

Una noción más realista del proceso de implementación es la establecida por **Lester y Goggin** (1998, p. 5), en la que destacan la centralidad de las relaciones intergubernamentales en el contexto estadounidense. Perciben la implementación como “un proceso, una serie de decisiones subnacionales y acciones dirigidas a poner en efecto una decisión federal previa. La característica esencial del proceso de implementación es, por tanto, el desempeño oportuno y satisfactorio de ciertas tareas necesarias relacionadas para realizar el propósito de la ley”. Estos autores rechazan una conceptualización dicotómica de implementación simplemente como éxito o fracaso y asumen el enfoque de *red* o participación de una multiplicidad de organizaciones y actores individuales que interactúan entre sí¹⁰, una

⁷ Tal como consta en el enlace: <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUILoginNtllle>.

⁸ Williams y Elmore (1976) (p. 3) también inciden en este doble significado del verbo “implementar” en el sentido de: “proveer un equipo con lo medios para llevar a cabo un efecto”, y “llevar a cabo un efecto”.

⁹ Douglas Bunker (1972): “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”, en *Policy Sciences*, nº 3, pp. 71-81.

¹⁰ Parsons (1995, p. 482) reconoce que uno de los mayores focos de interés de los estudios de implementación ha sido el tema de cómo las organizaciones se comportan, o cómo la gente se comporta en las organizaciones.

visión defendida también por **Hjern y Porter** (1997) que definen la puesta en marcha de la política en el contexto de las “estructuras de implementación” compuestas por “clusters” de actores y organizaciones que implementan conjuntamente los programas.

Asimismo, ponen un fuerte énfasis en la noción de red **Ripley y Franklin** (1982, p. 9) que perciben la puesta en práctica como un proceso en el que se “implican un gran número de actores importantes que poseen objetivos difusos y competitivos y que operan dentro de un contexto caracterizado por grandes y complejos programas gubernamentales los cuales requieren la participación de numerosos niveles y unidades de gobierno que son afectados por poderosos factores que escapan de su control”.

En la misma línea del concepto de Pressman y Wildavsky, **Sabatier y Mazmanian** (1983, pp. 20-21) inciden en la separación entre toma de decisión y puesta en marcha de la política, reconociendo al mismo tiempo la importancia del proceso de feedback, así como de la ley o cualquier instrumento de “estructuración” del proceso de consecución de los objetivos normativos: “La implementación es la realización de una decisión política, normalmente incorporada a un estatuto pero que puede también tomar la forma de importantes decisiones del ejecutivo o de los tribunales. De manera ideal, esa decisión identifica el problema (s) al que se dirige, estipula el objetivo (s) a ser perseguido, y en una variedad de formas, “estructura” el proceso de implementación. El proceso normalmente discurre por un número de etapas que comienza con la recepción del estatuto básico, (...) (y continúa con) la conformidad de los grupos objetivos con esas decisiones, los impactos reales –tanto los intencionados como los no intencionados- (...), los impactos percibidos de las decisiones de la agencia, y finalmente, importantes revisiones (o intento de revisiones) del estatuto básico”.

Dentro de la perspectiva *top-down*, **Van Meter y Van Horn** (1975, p. 100 en Aguilar, 1993) sin abandonar la idea de etapa ulterior a la toma de decisión y consecución de objetivos (“Debemos insistir en que la fase de implementación no comienza hasta después de que las decisiones previas han establecido los objetivos y las metas. Tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados”) introducen expresamente en la definición de implementación la idea de participación de actores públicos y privados. Así, la puesta en marcha de una política es la fase que “abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos puntuales por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas...”. En este sentido, Van Meter y Van Horn distinguen implementación de impacto de la política. Mientras el estudio del impacto se ocupa de las consecuencias de las decisiones políticas (“¿qué ocurrió?”), el estudio de la implementación destaca una de las fuerzas que van a determinar el impacto de las políticas (“¿por qué ocurrió de esta manera?”).

Por su parte, **Bardach** dentro de la perspectiva *top-down* aunque con importantes contribuciones al enfoque *bottom-up*, y profundizando en el rol desempeñado por los actores participantes define implementación en su libro *The Implementation Game* (1977) como un juego de “negociación, persuasión y maniobra bajo condiciones de incertidumbre” (Bardach, 1977, p. 56). Los actores en esta fase de la política juegan a obtener todo el control posible para alcanzar sus propias metas y objetivos. Desde este punto de vista, Bardach redefine los límites entre el proceso de toma de decisión y su puesta en práctica, emergiendo la implementación como otra forma de hacer política en un ámbito de poder exento de procesos electorales. Posteriormente, **Lipsky** (1980) va a enfatizar el rol de los profesionales en las administraciones de los Estados de bienestar, los denominados *Street Level Bureaucrats*, caracterizados por su alta discreción y capacidad interventora en la política.

Dentro de la tradición *top-down*, **Christopher Hood** (1976) desarrolla el concepto de “implementación perfecta”. Según este autor, la administración perfecta podría ser definida como una “condición en la que la disponibilidad de recursos “externos” y la aceptabilidad política se combinan con la “administración” para producir una implementación política perfecta” (p.6). Esta aproximación preocupada por el control del ámbito político sobre el sistema administrativo va a ejercer una importante influencia en el trabajo de **Brian Hogwood** y **Lewis Gunn**, *Policy Analysis for the Real World* (1984) en el que intentan dar una serie de recomendaciones a los *policy-makers* que les ayuden en el desempeño de su trabajo.

Una interpretación intermedia entre los enfoques *top-down* y *bottom-up* sobre implementación “perfecta” o “exitosa” es la presentada por **Richard Matland** (1995) en la que sugiere, según las circunstancias, una variedad de definiciones plausibles: “(I) Conformidad con las directivas de los estatutos, (II) Conformidad con los objetivos de los estatutos, (III) Logro de indicadores de éxito específicos, (IV) Logro de objetivos especificados localmente, y (V) Mejora del clima político alrededor de un programa”.

En una línea próxima a la de Bardach pero dentro de la perspectiva *bottom-up*, **Barret** y **Fudge** (1981), consideran la implementación, desafiando la jerarquía organizativa, como “un proceso de interacción y negociación que tiene lugar en el tiempo, entre aquellos que buscan poner en marcha la política y aquellos sobre quienes depende la acción” (p. 25). La implementación es entendida en esta modelo como un continuum política-acción, como un proceso en evolución, interpretación, modificación y en algunos casos “subversión” (p. 251) en el que el poder, dependencia, intereses, motivaciones y comportamiento de los diferentes actores juegan un papel central. Otros autores perciben de modo semejante la implementación. **John** (1998. p. 27) la denomina “etapa del proceso de la política centrado en las intenciones cambiantes de la política en acción” y **O’Toole** (2000a, p. 266) la define como “lo que se desarrolla entre el establecimiento de una intención por parte del gobierno para hacer algo, o para dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción”.

3. Contexto en el que surge el estudio de la implementación: La implementación como problema

“Todos los que vivieron las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas sociales de los años sesenta quedaron marcados hasta hoy en día por esa experiencia. El trabajo intelectual de los años setenta, el mío incluido, fue un esfuerzo por entender donde estuvo el error del Gobierno, por aprender que habría que hacer para que el Gobierno pudiera funcionar mejor o por saber si no sería mejor que el Gobierno simplemente no emprendiera acción alguna (...) Sin agraviar a Diógenes, fue más fácil encontrar un hombre honesto que un programa eficaz...”

Estas palabras de Aaron Wildavsky en su obra *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (1979a, p. 4, en Aguilar, 1993, p. 20) dan cuenta del ambiente que se respira tanto en la academia como en la opinión pública americana en el momento de inicio de los estudios de implementación. Los resultados negativos de determinados programas implantados por la Administración demócrata en la década de los años sesenta en Estados Unidos sobre los que existía grandes esperanzas crean una profunda desilusión en la capacidad interventora de los poderes públicos y va a condicionar estos primeros estudios que desarrollan una visión del proceso orientado a la consecución de los objetivos, altamente jerarquizado y, en esencia, fiscalizador del comportamiento del funcionario.

Por tanto, la implementación surge como campo de análisis de las ambiciones, promesas y de las decepciones que despierta la “Gran Sociedad” americana de los años sesenta y del gran malestar que

emerge a raíz de la importante distancia entre los objetivos diseñados por la cúpula política y los resultados que el aparato administrativo obtenía (Kettl, 1993). También contribuyó a su aparición la política antiinflacionista que pusieron en marcha los gobiernos occidentales como respuesta a la crisis desencadenada en los años setenta. La consigna era reducir al máximo todo tipo de gasto, abriendo un periodo de efervescencia neoliberal que inaugura Nixon y su *New Federalism* en el contexto norteamericano y que lleva a reducir al máximo los programas sociales antaño estrellas de la agenda política.

Al mismo tiempo en el ámbito académico estadounidense se estaba asistiendo a un cambio de perspectiva en los estudios de la Administración pública. Ante las dificultades crecientes para describir adecuadamente la estructura administrativa y los mecanismos de intervención pública cada vez más complejos se fue abriendo camino una concepción del fenómeno administrativo diferente al que venía imperando en la Administración pública tradicional de corte Halmitoniana. Como resultado se pasó de la preocupación por la organización, por el poder burocrático y por la eficiencia (visión racionalista) a un objeto de estudio centrado más en el análisis de actores, intereses opuestos y programas (visión incrementalista).

Ante este panorama de proliferación de obstáculos que impedían la consecución de determinados objetivos, de la necesidad de lograr los máximos resultados con los menores recursos posibles -no debemos olvidar la ingente cantidad de recursos que se destinaron a la guerra de Vietnam- y el cambio de objeto de estudio en la Administración pública norteamericana, muchos politólogos intentaron buscar una explicación a este desastre en posibles fallos administrativos. Una nueva perspectiva de las políticas públicas emerge dentro de la Ciencia política, una aproximación que va a contribuir a la construcción de un puente entre la vieja teoría y las nuevas realidades administrativas. Este puente va a ser una nueva teoría -la implementación- llamada a ser el nexo de unión ("missing link", Hargrove, 1975) entre el *Policy Making* y los *Policy Outcomes*.

3.1. Los grandes programas de ingeniería social: *Great Society* y *War on Poverty*

Los programas diseñados e implementados en los años sesenta son resultado de las presiones de los liberales estadounidenses¹¹ que, confiando en la capacidad directiva del gobierno estatal, demandaban profundas reformas sociales y económicas en busca de una mayor igualdad y cohesión social.

Estas demandas comienzan a tener amplia cobertura en la década de los años sesenta en el marco del programa *New Frontier* durante los "Mil días" de la presidencia de Kennedy. Este programa aspiraba a recoger el espíritu del *New Deal* rooseveltiano, desarrollando en el Partido Demócrata un discurso centrado en la libertad, la solidaridad y la justicia. Sin temor a déficits presupuestarios y a posibles subidas de inflación, el equipo de Kennedy pone en marcha una multitud de planes y proyectos con el objetivo de equiparar derechos y extender oportunidades a todos los ciudadanos, especialmente a los de raza negra, y mejorar la asistencia social y la enseñanza en todos los niveles.

Desaparecido Kennedy, su sucesor Lyndon B. Johnson consigue que la esencia del mensaje de la *New Frontier* continúe en sus propios programas: la *Great Society* y *War on Poverty* que buscan, al igual que el anterior, una reforma social sin precedentes en la historia de los Estados Unidos. A partir de una nueva y extensa legislación social se van diseñando e implementando proyectos de salud, vivienda, educación, formación de trabajadores, protección del medio urbano y natural, aumentando de

¹¹ Tal como indica Aguilar (1993, p. 20-21) por "liberal" o "liberalismo" se tienden dentro del contexto estadounidense aquellas corrientes políticas que reconocen la igualdad intrínseca de los individuos tanto en dignidad, libertad como en derechos civiles y políticos y la necesidad de reformas económicas, sociales y políticas a través de una mayor actividad distributiva y asistencial del gobierno mediante la reglamentación, la fiscalización y el gasto público.

manera espectacular el gasto público. Un dato significativo en este sentido, es el aumento de amplias partidas destinadas a recursos humanos que crecen de 33.957 millones de dólares en 1961 a 105.983 en 1971, esto es, de un 34% a un 42% del gasto total del presupuesto federal y de un 6,28% a un 10,5% del PNB (Aguilar, 1993, pp. 22-23).

Parte del aumento del gasto en este capítulo se debe a la participación activa de académicos e intelectuales en estos programas. Economistas, sociólogos y politólogos entran a formar parte de los extensos equipos gubernamentales gracias al desarrollo de estas disciplinas con el propósito de que las políticas diseñadas no fueran sólo legítimas, justas, sino también correctas (Aguilar, 1993, p. 24). No debemos olvidar que en el campo concreto de las Ciencias políticas tiene lugar en los años cuarenta, cincuenta y sesenta la llamada “revolución behaviorista” de la mano de autores como David Truman, David Easton, Robert Dahl o Heinz Eulau. Esta revolución supone una dura crítica a la tradición politológica imperante y un cambio generalizado en la disciplina, introduciendo técnicas cuantitativas, mejorando las cualitativas y avanzando en la elaboración de explicaciones causales. El interés por los aspectos más formales del Estado, los ideales normativos y las teorías plagadas de valores pierden vigencia en el nuevo paradigma a favor de una investigación más centrada en el comportamiento político y una ciencia más interdisciplinar, cuantitativa, empírica y orientada a la práctica.

Sin embargo, la realidad enseguida mostró que los resultados alcanzados quedaban lejos de las expectativas formuladas. Las numerosas actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno en colaboración con la comunidad científica comienzan a mostrar retrasos, ineficiencias y gastos excesivos. Las teorías resultan no estar fundamentadas en relaciones causales adecuadas y, a pesar del intento de rediseño de ciertos programas, las distintas políticas revelan una serie de problemas que parecen surgir no tanto de la formulación de la política como de su puesta en práctica. Inintencionadamente los politólogos descubren así una fase del proceso político en el que intervienen factores singulares que determinan el resultado final de la política más allá del buen o mal diseño previo de la misma. El poder político, la opinión pública y los propios investigadores sociales comienzan a desconfiar de la capacidad reformadora del gobierno y de su papel como animador y artífice del cambio social.

3.2. La implementación como problema

Williams y Elmore realizan a principios de los setenta la siguiente afirmación: “la cuestión fundamental de la implementación es si lo que se ha decidido realmente puede ser llevado a cabo de acuerdo con la decisión subyacente... Al menos en el caso de los programas sociales complejos, la respuesta es no” (1976, p. xi). Estas palabras reflejan cómo se va extendiendo entre los investigadores la idea de que la raíz del fracaso de los diferentes programas públicos radica en su puesta en práctica, en el transcurso de la cual aparecen fallos relacionados con el carácter limitado de la capacidad interventora del Gobierno. Esta visión negativa del desempeño gubernamental lleva a que los primeros trabajos sobre implementación se orienten a identificar patologías más que a construir marcos teóricos de alcance general, cristalizando una imagen del proceso en clave de “problema”.

Los primeros autores que inciden en esta idea son Pressman y Wildawsky (1973), que identifican tres problemas principales en el proceso implementador estadounidense:

- Los programas están sometidos a la “complejidad de la acción conjunta”, esto es, a demasiados escalones intermedios que acrecientan las oportunidades de los diferentes intereses para desbaratar o desviar la implementación.

- El control gubernamental muestra importantes límites. Los formuladores de la política tienen enormes dificultades para regular el comportamiento de los implementadores.
- El entorno de la implementación es altamente complejo, lo cual propicia que los participantes tengan numerosas oportunidades para intervenir en “juegos” que distorsionan y retrasan el proceso (Bardach, 1977). En concreto, los funcionarios pueden demorar, obstruir e incluso fomentar regulaciones que protejan sus rutinas e idiosincrasia, llegando a blindarse a nuevas iniciativas.

Omar Guerrero (1994, pp. 30-35), señala que el problema de la implementación tiene al menos un triple significado:

- La necesidad de traducción de las intenciones en resultados.
- La imposibilidad de continuar un proceso de política.
- El imperativo de aliviar las tensiones que produce el proceso.

Por “necesidad de traducción de las intenciones en resultados” Guerrero se refiere a la principal preocupación presente desde sus inicios en la literatura sobre implementación: cómo se transforman las ideas incluidas en los programas, políticas o planes en acciones efectivas. Este interés se encuentra de manera expresa en aquellas investigaciones que buscan la “implementación perfecta”. Partiendo de la idea de que la puesta en práctica es la traducción de intenciones en resultados deseados (Bunker, 1972, pp. 71-72), autores como Hood (1976), Fesler (1980), Edwards y Sharkansky (1981) y Hogwood y Gunn (1984) recomiendan a los *policy-makers* el control de una serie de variables que consideran necesarias para evitar “disfunciones” y contrarrestar posibles fracasos. En concreto, Hogwood y Gunn (1984, pp: 199-206) indican las siguientes condiciones para alcanzar una implementación perfecta:

- Las circunstancias externas a la agencia de implementación no pueden imponer restricciones agobiantes.
- Tiene que existir tiempo y recursos suficientes para el programa.
- No solamente no pueden haber restricciones de recursos, sino que en cada etapa del proceso los recursos deben estar realmente disponibles.
- La política ha de partir de una teoría válida sobre la relación causa-efecto y que sea directa y con muy pocos pasos intermedios
- La política debe ser implementada por una única agencia. Si intervienen otras, las relaciones de dependencia tienen que ser mínimas.
- Debe haber un entendimiento completo y consenso en torno a los objetivos a lo largo de todo el proceso de implementación.
- Deber ser posible especificar de forma detallada las tareas a ser realizadas por cada participante.
- Tiene que haber una comunicación y una coordinación perfectas entre los numerosos elementos implicados en el programa.
- La autoridad ha de contar con una perfecta obediencia por parte de los subordinados

Todo plan, política o programa que escapa a estas condiciones genera en una serie de problemas que impiden la recta consecución de los resultados previamente estipulados. Estos problemas, referencia-

dos fundamentalmente en la literatura de la primera etapa, adoptan la forma de límites de “control” (Hood, 1986), “autonomía e influencia de los *Street Level Bureaucrats*” (Lipsky, 1980), “falta de cooperación” (Sharpf, 1997), “captura de la agencia por intereses particulares” (Tullock, 1965), “multiplicidad de participantes y puntos de decisión” (Pressman e Wildavsky, 1973), “dificultad en la *tratabilidad del problema*” (Sabatier y Mazmanian, 1983), “ausencia de objetivos claros y unívocos”, “altos costes económicos y sociales”, “escasez de recursos”, “teoría causal inadecuada”, etc.

Además de las dificultades en la consecución de los objetivos, Omar Guerrero (1994, p. 32-33) señala el problema de la “imposibilidad de continuar un proceso de política pública”, cuando se parte de un programa específico y delimitado, o por el contrario, cuando éste es amplio y escasamente concreto¹². Ambos casos pueden impedir el estudio de la implementación, bien porque el programa no contempla el proceso de puesta en práctica, o bien porque éste se encuentra excesivamente determinado. Afloran, así, a juicio de este autor, problemas relacionados más con la “incapacidad de continuar”, por el excesivo o exiguo determinismo de la política, que con la “ineptitud de comenzar”.

Por último, Omar Guerrero (1994, p. 33) hace referencia a los problemas de implementación derivados del cambio social que intenta producir, cambio que lleva a “tensiones”, “distorsiones” y “conflictos” entre los actores participantes. Desde esta óptica, la implementación aparece como “imperativo de aliviar las tensiones que produce este proceso”, como “un procedimiento de degradación tensional”. Esta perspectiva del problema de la implementación también es defendida por Quade (1989, p. 339-343) que destaca que el comportamiento de “grupos de interés, partidos de la oposición e individuos y organizaciones afectadas” así como “la burocracia” intentan forzar a menudo cambios en la política durante el proceso. De esta forma, la implementación requiere “la acción colectiva de mucha gente”, gente que, tal como destaca Bardach (1977), realizan numerosas maniobras o “juegos” para lograr ventajas estratégicas y conseguir resultados próximos a sus intereses.

4. El estudio de la Implementación en el marco del análisis de políticas públicas

A nivel empírico, la implementación es una de las fases en que puede ser dividido el proceso político. Ahora bien, debemos diferenciar la etapa de implementación del **análisis de la implementación**. Si el primero describe el fenómeno dentro de un contexto político amplio, el segundo remite directamente a su estudio sistemático a partir del uso de técnicas, conceptos y modelos provenientes de distintas disciplinas -Ciencia política, Sociología, Teoría de la Organización, la Psicología y Antropología. Desde este punto de vista, el estudio de la implementación es una aproximación a las políticas públicas que surge en la década de los setenta en Estados Unidos y que bebe de su tradición teórica introduciendo al mismo tiempo una nueva perspectiva del proceso político que la convierte, según Kettl (1993) en uno de los principales enfoques de la Ciencia de la administración.

4.1. El análisis de políticas públicas hasta la década de los setenta: Racionalismo y preeminencia de la toma de decisión

El análisis de políticas públicas¹³ es una ciencia interdisciplinar que pretende superar las limitaciones de los estudios administrativos de corte weberiano que parten de la idea de una burocracia puramente ejecutiva y políticamente neutral (Fernández, 1996, p. 428). Como contrapunto a estos estudios,

¹² En el sentido de no incorporar objetivos, ni especificar actores ni actos en la realización de la política (Guerrero, 1994, p. 32).

¹³ En la literatura estadounidense y británica esta disciplina toma diferentes nombres: *policy studies*, *policy sciences*, *policy analysis*, *public policy*, etc.

el análisis de políticas públicas se centra en la actuación de los poderes públicos y sus resultados, o la falta de acción, pues tal como señala Dye (1984), una política se compone de aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer.

En términos generales, el análisis de políticas públicas orienta su interés en conocer “qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios” (Thoenig, 1985). Su principal objetivo es mejorar, y en cierto sentido controlar, la actuación de los gobiernos con el propósito de aumentar la eficiencia en la resolución de los problemas públicos a través de (I) un análisis pormenorizado del proceso de adopción de decisiones, (II) el establecimiento de un diagnóstico preciso mediante la acumulación de conocimiento e información útil y, (III) el mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.

Estos objetivos están guiados por lo que Nelson (2001, p. 797) denomina “cuatro imperativos intelectuales”: (I) interés por el *modelo completo de los sistemas políticos y sus procesos*, (II) creencia sobre la *importancia de las consecuencias de las acciones gubernamentales*, (III) lucha por conseguir *conocimiento útil a la vez que teórica y empíricamente sensato*, y (IV) convicción de que la *democracia importa*.

Se trata, por tanto, de una disciplina práctica orientada a la acción y al conocimiento aplicado¹⁴ con un doble cometido: descriptivo y prescriptivo. Por un lado, el enfoque de las políticas públicas tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto en cuanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. Pero además las políticas públicas tienen un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno (De Kostka Fernández, 2004).

El análisis de políticas públicas es una ciencia netamente estadounidense en sus antecedentes intelectuales y elementos definitorios. No en vano los investigadores norteamericanos son los pioneros, promotores e investigadores de los estudios de políticas públicas (Aguilar, 1993). El peculiar desarrollo de la Administración pública norteamericana -caracterizada por una estructuración y profesionalización tardías (finales del siglo XIX) y por una enorme influencia de la obra de Woodrow Wilson¹⁵ y de los principios del fordismo y del taylorismo (Fernández, 1996, 428-429)- permite la aparición, a principios del siglo XX, de una serie de investigadores interesados en la acción del gobierno. Destacan dos figuras, John Dewey y Charles E. Merriam, considerados los fundadores de la Ciencia política contemporánea (Shkalar, 1991). Estos autores buscan tanto la aplicación del conocimiento científico a los problemas públicos, como la educación de los ciudadanos encaminada a la participación activa en la vida pública (Karl, 1974; Damico, 1978). En concreto en su obra más importante, *How We Think* (1910) John Dewey establece un método de resolución de problemas públicos a través de “cinco pasos lógicos diferenciados” (1910, pp. 236-241)¹⁶. Por su parte, Merriam introduce en *The Present State of the Study of Politics* (1921) y en *New Aspects of Politics* (1925) aportaciones prácticas de hondo calado tanto en la resolución de problemas como en la profesionalización de la administración federal estadounidense teniendo presente un firme compromiso con la participación cívica y democrática.

¹⁴ Tal como reconoce Kettl (1993, pp. 407-409), en ninguna otra área de la Ciencia política se encuentra tan regularmente el conflicto entre teoría y práctica como en los estudios administrativos. A lo largo de sus historia, mientras unos investigadores intentaron construir un cuerpo teórico que pudiera explicar el rol que la administración juega en la sociedad, otros reconociendo la importancia de la “theory-building” se interesaron más por el proceso administrativo desde el punto de vista de la mejora de sus funciones.

¹⁵ Fundamentalmente su artículo “The Study of Administration” (1887) en *Political Science Quarterly*.

¹⁶ Estos pasos son: (I) “sentido de perplejidad”, (II) definición del problema, (III) identificación de las soluciones (III), análisis de las implicaciones de las medidas, y (V) comprobación.

A pesar de estos inicios prometedores, el análisis de políticas públicas no va a ocupar una posición preferente dentro de la Ciencia política. El profesor Aguilar explica esta falta de interés en los siguientes términos: “las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo, de modo que el “secreto” de la decisión y su efectuada radicaba en fuerzas y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de la decisión. El gobierno, sin “autonomía relativa” carecía de iniciativa propia, no tenía capacidad de elegir sus propósitos y acciones lo que derivó en un desinterés por el estudio de la decisión singular y por los pasos supuestamente anecdóticos de políticos y funcionarios a lo largo de sus procesos decisorio y operativo” (2003, p. 15-17).

El panorama cambia radicalmente en la década de los años setenta cuando el análisis de la actuación del poder público despegua y se convierte en un campo de estudio específico dentro de la Ciencia política norteamericana. A ello contribuye, sin duda, la incorporación, durante los años sesenta, a la Administración federal de numerosos analistas y académicos encargados de la formulación y control de la eficacia de los nuevos programas sociales (Boix, 1991). Esta entrada de analistas políticos en los equipos de asesores del gobierno se inicia en la década de los cincuenta como consecuencia de su participación previa en proyectos de defensa y seguridad en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, influidos por la corriente behaviorista que barre en este momento la Ciencia política.

En la conformación de la nueva disciplina influye decisivamente la obra de Harold Lasswell, “The Policy Orientation”, incluida en *The Policy Sciences* (1951) y su experiencia como asesor gubernamental¹⁷. En su trabajo *A Pre-View of Policy Sciences* (1971) Lasswell establece los tres principios clave que guían la profesión de las políticas públicas: “contextualismo”¹⁸, orientación hacia los problemas y “multimetodismo” (1971, p. XIII).

Junto a Lasswell, autores como Herbert A. Simon y Charles E. Lindblom afianzan la disciplina. Mientras Simon en su trascendental obra *Administrative Behavior* (1947) busca procedimientos programados y automatizados para superar las limitaciones de racionalidad e información de los individuos a la hora de tomar decisiones, en una posición diametralmente opuesta Lindblom convierte la resolución de problemas en una “estrategia para salir del paso” (“The Science of Muddling Through”, 1959), en una “secuencia de aproximaciones” marcada por “el ajuste mutuo de fines y recursos” (Braybrooke y Lindblom, 1970). Posteriormente, Aaron Wildavsky, escapando de la escuela tecnocrática y de la definición del problema público de forma mecánica propone un análisis de políticas públicas como “arte y destreza” (*Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, 1979), un análisis interactivo en el que pueden participar tanto los profesionales como los propios ciudadanos (Torgerson, 2001, pp. 315-316).

¹⁷ Aguilar describe el contexto en el que surge el análisis e interés por las políticas públicas del siguiente modo: “Los sociólogos, politólogos, psicólogos sociales, antropólogos, en la Biblioteca del Congreso, bajo la dirección del mismo Lasswell en su “División Experimental para el Estudio de la Comunicaciones en tiempos de Guerra”, habían analizado sistemáticamente el manejo de la información, el uso de la propaganda, la formación de la opinión, el estilo de liderazgo. Era natural pensar que la fructífera relación entre científicos y los decisores de políticas durante el tiempo de guerra debía continuarse. Fue así que en 1950, después de audiencias y debates sobre la función social de la ciencia y la responsabilidad del gobierno en el patrocinio de la investigación científica, el Congreso aprobó la creación de la *National Science Foundation*. Pero, aleccionadoramente, su decreto de creación no contemplaba el apoyo obligatorio del gobierno a las ciencias sociales, de cuyo rigor metodológico y relevancia social se había dudado en audiencias y debates. Asimismo, por esos años, en 1946, la fuerza Aérea, con un buen apoyo inicial de la Fundación Ford, creó la *Rand Corporation* para fines de análisis y recomendación independiente de proyectos. Junto con físicos e ingenieros fueron reclutados economistas y politólogos. Había pues toda una secuencia de experiencias y propósitos de colaboración que creaban el clima para lo que D. Lerner y H. D. Lasswell llamaron *Policy sciences* en 1951” (en Ferri Durá, 2004).

¹⁸ Esto es, los investigadores deben evitar los errores de la fragmentación orientándose hacia el contexto global del cual ellos y su trabajo forman parte; debe haber un proyecto intencionado de trazar un mapa del “ser en contexto” (*self-in-context*) (Lasswell, 1971, p. 155 en Torgerson, 1999, p. 305). Con ello, Lasswell sitúa al investigador en el centro del propio proceso de las políticas.

Tanto la racionalidad limitada de Simon como la "estrategia del *Muddling Through*" de Lindblom dan origen a las dos principales escuelas de pensamiento dentro del análisis de las políticas públicas y que, según Carlsson (1996, pp. 527-529), muestran dos imágenes diferentes del proceso de *policy-making*: como actividad racional y como sistema abierto¹⁹.

La perspectiva racional deriva del denominado "**modelo pluralista-racionalista**" que considera las administraciones públicas instrumentos en manos de individuos que reaccionan a las demandas sociales comportándose y adoptando decisiones de forma racional (*Public Choice*), si bien con ciertas limitaciones de conocimiento y elección (Teoría de la racionalidad limitada). Esta perspectiva percibe el *policy-making* como un proceso dirigido a la consecución de resultados específicos a través de una serie de etapas o fases. Es lo que Nakamura (1987, p. 145) denomina *textbook policy process* o "modelo de fases" (*stages heuristic*) según el cual el proceso de políticas públicas puede ser descrito y analizado a partir de la constatación de las siguientes etapas interrelacionadas y no necesariamente lineales: identificación y definición del problema, entrada en la agenda pública, formulación, toma de decisión, implementación, evaluación y terminación (Jones, 1984, Kelly y Palumbo, 1992). Carlsson (1996) define esta imagen del proceso como "modelo normativo" por cuatro razones: (I) se fundamenta en la jerarquía político-administrativa, (II) considera esencial las instituciones formales, (III) reconoce los propósitos e intenciones de otros actores como irrelevantes o perturbadores del proceso "real", y (IV) presupone que los individuos están automáticamente limitados por autoridades democráticas.

Por su parte, la perspectiva de "sistema abierto" bebe de dos tradiciones teóricas complementarias, el "**modelo burocrático-estatal**" y el "**modelo neocorporativista e institucionalista**". Mientras el primer modelo centra su análisis en el papel de los burócratas y expertos, el segundo ofrece, una vez recuperada la centralidad de las instituciones estatales tras la revolución behaviorista, una visión más completa de la relación directa entre el Estado y los demás actores del sistema²⁰. En función de estos dos modelos, la perspectiva de "sistema abierto" ve el proceso de *policy-making* no como una extensión de la voluntad política a través de la jerarquía político-administrativa sino como resultado de la resolución del problema en el seno de redes políticas en las que interactúan diferentes actores. En este sentido, Pasquino señala que el núcleo duro de los estudios de políticas públicas consiste, no sólo en el análisis de los procesos de toma de decisión y en la descripción de los ordenamientos institucionales, sino también en la identificación de los participantes y de las coaliciones, los llamados *policy networks* o *issue networks*, y sus efectos sobre las decisiones (1993, p. 26).

De este modo, y siguiendo a Lowi (1964, 1972) son las políticas las que determinan la política (*policy determines politics*) y no al contrario, ya que cada política crea su propio centro de poder, una "arena" que tiende a desarrollar su propia estructura y su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo. Los miembros de una arena, aunque divididos por el conflicto de intereses que les enfrenta, se reconocen mutuamente legitimidad y procuran, para garantizar la supervivencia de la misma "arena", impedir su excesivo crecimiento, limitar la ampliación a nuevos miembros, y, también, que ésta sea opaca al exterior, mostrándose al mismo tiempo tendencialmente proclives al consenso (Fernández, 1996, p. 436).

¹⁹ Michael Hill (1993, pp. 1-2) identifica como una de las controversias en el estudio de la política pública el debate sobre el carácter racional o incremental de los procesos de decisión política.

²⁰ Pasquino indica que "gracias a los estudios de políticas públicas es más fácil contemplar por dentro la problemática del neocorporativismo (es decir de la posibilidad de que gobiernos, sindicatos y asociaciones de empresarios concierten estrechamente, fuera del control parlamentario y de las instancias clásicas de la democracia representativa, grandes temas de política económica, industrial, social) y superar generalizaciones a menudo muy vagas y poco convincentes" (1993, p. 26).

En los primeros estudios de políticas públicas y hasta fechas relativamente recientes la **fase de implementación** queda al margen del interés de los analistas. Ello se debe, principalmente, a la fuerte influencia que la tradición weberiana ha ejercido, y sigue ejerciendo, sobre la investigación administrativa y que pasa a dominar buena parte de los estudios de políticas públicas. La influencia de Max Weber se deja sentir en la excesiva atención que presta a la fase de formulación y toma de decisión, considerando la ejecución como un acto automático, neutro y posterior a aquella etapa. La asunción predominante es que, una vez que una decisión ha sido tomada, su ejecución es un asunto simple y mundano que no merece gran atención (Hyder, 1984, p. 1).

Se consolida así una perspectiva de la puesta en práctica fundamentada en una visión de las organizaciones públicas regidas por los principios de **jerarquía, racionalidad y subordinación**. Según esta perspectiva, existe una separación neta entre el mundo político -aquel que toma las decisiones en función de su legitimidad representativa-, y el mundo administrativo -aquel encargado de la ejecución de la decisión de forma neutra, objetiva y profesional-. En este contexto, la jerarquía administrativa es el elemento clave que permite el cumplimiento de los objetivos de la política y la forma de evitar o reducir posibles actuaciones discrecionales por parte de los implementadores.

Por tanto, el modelo clásico percibe la implementación como una secuencia lineal en la que primero se formulan las políticas y luego se ponen en práctica. No hay conexiones entre la decisión y la implementación. Las posibles decisiones que se producen durante la implementación tienen una naturaleza meramente técnica, de modo que la ejecución es un acto automático y, ante todo, eficiente que debe buscar, en función de unos métodos de trabajo claros y racionales, la optimización de los recursos y de los resultados.

Bajo esta óptica, implementar significa, según Meny y Thoenig (1992) (p. 158-159) que:

- Quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad;
- La política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad.
- El ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.

Esta visión reducida de la administración y, por ende de sus actuaciones, orientada excesivamente a la toma de decisión entra en crisis a partir de la década de los setenta. El enorme desarrollo del Estado de bienestar durante los años cincuenta y sesenta en Estados Unidos y Europa, que supone la expansión de políticas de intervención económica y la creación de sistemas igualitarios de protección social, va a imprimir un mayor grado de complejidad a la estructura administrativa y un desafío a los principios expuestos por Weber y Wilson. Por otro lado, los investigadores sociales descubren importantes errores de ejecución de programas diseñados aparentemente de forma racional dado que los procesos de implementación son más complejos y mucho menos automáticos y neutros de lo que mostraba el análisis de políticas públicas tradicional²¹. A ello se une además, la profunda crisis económica que

²¹ Es clarificador el comentario de Williams cuando señala que: "En retrospectiva, ha llegado a estar claro que los arquitectos de los nuevos programas tenían muy buenas ideas, pero desatendieron su ejecución. Como he señalado acerca de los programas de la Gran Sociedad: "La implementación fue el talón de Aquiles de la política social de la Administración Jhonson". Lo que ha ocurrido desde entonces me ha llevado a esta conclusión: la mayor dificultad de concebir mejores programas sociales no es determinar políticas razonables en el papel sino encontrar los medios para convertir estas políticas en operaciones viables sobre el terreno que respondan a las expectativas". (1976, p. 4).

asola a los países occidentales en los años setenta y que motiva el surgimiento de políticas neoliberales dirigidas a aumentar la eficiencia de los servicios públicos con los menores costes posibles.

El análisis de políticas públicas va a responder a este nuevo escenario con una visión más real y escéptica del proceso político donde la implementación aparece como un elemento esencial y las administraciones públicas como un conjunto de organizaciones enormemente complejas que necesitan adaptarse continuamente a una realidad cambiante. Se puede decir que la complejización administrativa y los fracasos de los programas sociales permiten que políticos e investigadores aumenten su interés por conocer los procesos de implementación y que empiecen a preocuparse por buscar explicaciones de los “vacíos de implementación” o *implementation gap* (Dunsire, 1978).

Sin embargo, las primeras investigaciones sobre implementación no rompen completamente con la perspectiva tradicional, aunque introducen importantes novedades en el campo de las políticas públicas. En concreto, **Pressman y Wildavsky**, a partir de su obra *Implementation* (1973), abren, según Meny y Thoenig (1992, p. 164) dos vías estimulantes: (I) la consideración de que no existe diferencia entre actores políticos y actores técnicos, ya que cada uno a su modo contribuye a pervertir el proceso, y (II) toda realización, acción, esté o no en la línea de la política formulada al comienzo, significa una actividad de puesta en práctica.

A diferencia de anteriores estudios sobre Administración pública, estos autores toman como variable dependiente, no la conducta o las decisiones de los órganos de la administración que debían poner en práctica el programa previsto, sino los resultados conseguidos por esa política (Subirats, 1988, p. 107-108). El programa aparece, así, como variable explicativa que contiene una conexión causal entre condiciones iniciales (consenso en torno a los objetivos, recursos e instrumentos) y consecuencias esperadas (acciones programadas que buscan alcanzar los objetivos). De este modo, la implementación pasa a ser percibida como la capacidad de realizar las consecuencias previstas en un programa después de que las condiciones iniciales se hayan cumplido.

Por tanto, la explicación del fracaso del programa de creación de nuevos puestos de trabajo en Oakland no radica tanto en carencias económicas, como en la ruptura de este nexo causal debido a la “complejidad de la acción conjunta”, esto es, debido a la gran cantidad de actores implicados con diferentes actitudes y compromisos y la multiplicidad de puntos de decisión durante los procesos de implementación que provocan, por un lado, una diversidad de objetivos y, por otro, la aparición de decisiones que impiden la implementación.

Por su parte, **Bardach** en su obra *The Implementation Game* (1977) descubre, analizando la puesta en práctica de la ley de deshospitalización de enfermos mentales de California, que los implementadores y actores implicados interactúan adoptando diferentes estrategias para conseguir cierto resultado. Reconoce la falta de control del proceso por parte de los decisores públicos (Subirats, 1988, p. 108) aunque considera que la implementación debe ser percibida como un proceso de ensamblaje de numerosos elementos (recursos financieros, permisos expedidos por agencias reguladoras públicas, innovaciones respecto a la concepción y diseño del programa, procesos administrativos, proveedores privados de bienes y servicios, participación activa de los presuntos beneficiarios o clientelas y apoyo político al proceso de ensamblaje) en manos de distintos actores cuya posesión les permiten ejercer una posición de control sobre el resto, a través de una serie de “juegos”. La implementación se convierte a ojos de Bardach en un claro proceso político, en una continuación de la toma de decisión.

Si bien, los textos de Pressman-Wildavsky y Bardach mantienen aspectos de la perspectiva clásica tales como describir la puesta en práctica en términos de secuencia lineal, inauguran un nuevo campo de investigación que supone un giro en los estudios administrativos. Abandonan como unidad de aná-

lisis la estructura y el funcionamiento de la organización y centran su interés en los resultados de la política. Emerge, así, la implementación como el *missing link* (Hargrove, 1975) dirigida a explicar la conversión de los objetivos elaborados durante la formulación en resultados a través de un proceso “no automático” en el que el diseño del programa, las relaciones interorganizativas y la negociación formal e informal entre los actores participantes son variables explicativas de primer orden. Variables, cuyo estudio ya había sido iniciado por Graham Allison en su artículo “Conceptual Models of the Cuban Missile Crisis” publicado en la *American Political Science Review*, en 1969. Este texto de enorme influencia en el análisis de políticas públicas inicia la denominada perspectiva *bureaucratic politics* (Kettl, 1993) y proporcionó un aire fresco al estudio del fenómeno administrativo dando origen, como “fuerza centrífuga”²², a cuatro aproximaciones teóricas, entre ellas el estudio de la implementación²³.

4.2. El estudio de la implementación desde los años setenta hasta la actualidad: Etapas, enfoques y nuevas direcciones

Pressman-Wildavsky y Bardach inauguran a partir de estas obras el denominado enfoque *top-down*²⁴. Este modelo analítico se encuentra a caballo entre la perspectiva clásica y las nuevas realidades administrativas y va a dominar la primera etapa de los estudios de implementación hasta el punto de que Richard Elmore llega a afirmar en uno de sus artículos más influyentes: “En caso de que se incluya el análisis de la implementación en algún libro de análisis de políticas, puede verse que su enfoque será el del diseño prospectivo” (1979, p. 254 en Aguilar, 1993).

El modelo *top-down* tiene su origen en diferentes tradiciones teóricas. Por un lado, la literatura sobre los procesos de decisión racionales y la teoría sobre la organización surgida a raíz de la obra de Simon (1949) que aporta variables para explicar los “fracasos” del sistema (Subirats, 1988, p. 109), por otro, la teoría legal y el nuevo institucionalismo (Ostrom, 1986, 1990; Shepsle, 1989; North, 1990) cuyo supuesto básico es que las instituciones formales de gobierno necesariamente tienen influencia decisiva sobre las alternativas en políticas públicas y que las reglas de las instituciones “permiten, proscriben y prescriben” las acciones de los individuos en la sociedad (Peters, 1995, pp. 267-268).

Si algo caracteriza los estudios sobre implementación durante la **primera etapa** -principios de los setenta a principios de ochenta- es la visión de “nada funciona” (Rein, 1983) y la falta de optimismo en el trabajo gubernamental. Se impone, después de años de excesiva confianza en la tecnocracia, economicismo y racionalismo aplicados a la fase decisional, una perspectiva que intenta buscar los factores que explican el fracaso de la puesta en práctica de la mayoría de los programas²⁵. A pesar del cariz negativo, estos primeros estudios tuvieron el enorme mérito de llamar la atención sobre el problema de la implementación, de su especificidad como conocimiento y de sus nuevos conceptos y explicaciones.

²² Dentro del desarrollo de la Ciencia de la administración, Kettl (1993) contempla cuatro etapas “La centralidad de la administración” (1887-1915), “Gestión científica” (1915-1940), “Auto-examen crítico” (1940-1969) y “Fuerzas centrífugas” (1969-presente). A diferencia de las anteriores, esta última etapa reconoce la existencia de numerosos caminos para estudiar la administración, entre los cuales destaca la teoría de la implementación.

²³ Junto a la Implementación, la perspectiva de *bureaucratic politics* dio origen a las Teorías económicas, la Burocracia pública y la Gestión pública.

²⁴ También denominado “diseño prospectivo” (Elmore, 1979), “modelo racional-weberiano” (Dente 1984), “modelo administrativo” (Thoenig, 1985) o “modelo racionalista” (Dunsire, 1990).

²⁵ La enorme influencia que han ejercido estos primeros estudios lleva a Rothstein (1998) a describir la investigación de implementación “en gran medida como una investigación de miseria, una patología de las ciencias sociales” (p. 62), al centrarse en programas que fracasan o de enorme complejidad empleando, en un contexto de conocimiento limitado, una visión excesivamente mecanicista y racionalista del proceso de implementación.

Los autores más destacados en esta primera etapa son, además de Pressman-Wildavsky y Bardach, Derthick (1972), Murphy (1973), Van Meter-Van Horn (1975), Berman (1978), Elmore (1978), Sabatier-Mazmanian (1979, 1980, 1983), Levin (1981), Hogwood e Gunn (1984) y Ripley-Franklin (1986). Por fracaso entienden, fundamentalmente, la incapacidad del gobierno de alcanzar los objetivos establecidos en un programa público, tal como queda manifiesto en el subtítulo de la obra de Pressman y Wildavsky: *How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work At All*. Los problemas están en todas partes y las causas del fracaso se encuentran en "patologías" presentes en la burocracia pública (Hogwood y Peters, 1985).

Junto a esta perspectiva, se impone además una visión totalmente jerarquizada del proceso y por etapas en el que la política, que adopta en la mayoría de las ocasiones la forma de ley, es diseñada "arriba" por los decisores y transmitida hacia "abajo" a sus subordinados que se encargan de ejecutarla. La elaboración y puesta en práctica son dos ámbitos separados. Los superiores jerárquicos intentan que las normas entren en vigor con el mayor apego posible a las intenciones de los legisladores (Lane, 1983), de modo que el éxito de la implementación existirá en la medida en que se den las siguientes circunstancias: (I) los resultados alcancen las metas dispuestas en la ley, (II) los objetivos normativos sean claros y estén perfectamente definidos, (III) la teoría de cambio se fundamente en una relación causal adecuada, y (IV) los recursos (materiales y humanos) sean suficientes. En este contexto, la comunicación interorganizativa, la conformidad por parte de los ejecutores con las reglas establecidas, así como cierto dominio del entorno político, económico y social se convierten en elementos centrales.

El conocimiento de los errores y disfunciones en la ejecución de las políticas va a permitir el surgimiento de una abundante literatura centrada en la búsqueda de las condiciones necesarias para el desarrollo de una **implementación perfecta**. De este manera, a modo de prescripción o consejo, Pressman y Wildavsky recomiendan sencillez en la formulación para minimizar disfunciones o Barret y Hill (1982) sugieren cierto compromiso entre los actores en caso de que el conflicto y la ambigüedad dominen la acción política. Sin embargo, son las recomendaciones de Mazmanian-Sabatier (1979; 1980) y Hogwood-Gunn (1984), resumidas en la tabla 1.1, las que gozan de mayor predicamento entre los *top-downers*²⁶.

Tabla 1.1. Condiciones para alcanzar una implementación perfecta

Variables	Hogwood-Gunn (1984)	Mazmanian-Sabatier (1979; 1980; 1983)
Objetivos	Debe existir un acuerdo sobre los objetivos que se tiene que extender a lo largo del proceso de implementación.	Los objetivos tienen que ser claros y consistentes para constituir un patrón de evaluación así como un recurso legal para los implementadores.
Acciones	Es necesario especificar las tareas a realizar por cada participante.	

²⁶ En opinión de Matland (1995, p. 146) el consejo común de los *top-downers* es: haz objetivos políticos claros y consistentes (Van Meter y Van Horn, 1975; Mazmanian y Sabatier, 1983); limita la extensión del cambio necesario (Van Meter y Van Horn, 1975; Mazmanian y Sabatier, 1983) y sitúa la responsabilidad de la implementación en una agencia favorable con los objetivos de la política (Van Meter y Van Horn, 1975; Mazmanian y Sabatier, 1986).

Variables	Hogwood-Gunn (1984)	Mazmanian-Sabatier (1979; 1980; 1983)
Recursos	Tiempo adecuado y recursos suficientes para el programa. Combinación de recursos en cada etapa del proceso.	
Teoría causal	La política implementada debe estar basada en una teoría válida de causa y efecto. La relación entre causa y efecto tiene que ser, además, directa y con pocas conexiones.	La teoría acerca de cómo efectuar el cambio social tiene que ser adecuada para determinar las causas.
Mecanismos legales		El proceso de implementación debe estar legalmente estructurado para aumentar la sumisión o conformidad de los funcionarios y de los grupos afectados. Con este propósito, se desplegarán toda una serie de mecanismos legales incluyendo el veto, las sanciones e incentivos, la prioridad de unos programas sobre otros, etc.
Relaciones interorganizativas o intergubernamentales	Debe existir una única agencia de implementación que no dependa de otras. Si se encuentran otras agencias implicadas, las relaciones de dependencia deben ser mínimas, y la comunicación y coordinación debe ser perfecta.	
Control y compromiso de implementadores	Aquellos actores que tengan autoridad pueden demandar y obtener obediencia perfecta por parte de los funcionarios.	Hay que conseguir implementadores comprometidos además de habilidosos en sus tareas encomendadas.
Apoyos internos y externos		Es necesario lograr el apoyo de los grupos de interés y del poder ejecutivo y legislativo.
Entorno	Las circunstancias externas a la agencia de implementación no pueden imponer coacciones o restricciones agobiantes.	Hay que procurar que los cambios en las condiciones socioeconómicas no tengan repercusiones dramáticas sobre el apoyo político o la teoría causal.

Fuente: Elaboración propia

El interés del trabajo de Hogwood y Gunn no radica únicamente en la enumeración de las condiciones necesarias para asegurar la implementación perfecta, sino también en el reconocimiento de que existen factores que impiden que dichas condiciones se puedan llevar a la práctica, tales como la indisponibilidad de recursos a tiempo, la definición deficiente del problema, el concurso de múltiples actores públicos y privados, la insuficiente comunicación y coordinación entre las organizaciones, o el choque entre objetivos oficiales y “no oficiales”.

A pesar de las buenas intenciones del enfoque *top-down* y el desarrollo de marcos teóricos con una pluralidad de variables que permiten un conocimiento amplio del proceso implementador -los principales ejemplos los tenemos en Sabatier-Mazmanian (1981; 1989) y Van Meter-Van Horn (1975)- la realidad muestra una cara bien diferente. La mayoría de las veces la fuente de la política y el nivel de autoridad donde se concibe el contenido se encuentran alejados de los ejecutores, lo cual contribuye, junto al carácter excesivamente abstracto de muchos programas, a que la política que va a ser ejecutada carezca de claridad y de precisión en su formulación (Brewer y León, 1983). La implementación es percibida, de este modo, como un proceso puramente administrativo, en el que se ignoran los aspectos políticos (Matland, 1995, p. 146).

Por otra parte, este enfoque tampoco concede demasiada atención a las reacciones hostiles que la política desencadena en la opinión pública o a los juegos que pone en marcha para la captación de intereses particulares, frente a los cuales los ejecutores se encuentran desarmados (Brewer y León, 1983).

El control, principal variable para la consecución de una implementación exitosa, emerge como fuente importante de problemas al comprobarse que cuanto más multiplican los gobiernos sus intervenciones, menos se traducen estas en resultados. La explicación a este fenómeno la encontramos en un doble proceso: -la complejización de la maquinaria administrativa y el auge de planes de descentralización gubernamental- que da como resultado que los centros decisionales tengan cada vez más dificultades para llevar a cabo sus tareas de control sobre los subordinados.

El modelo “racionalista” olvida que las políticas son resultado del compromiso entre valores conflictivos y que las decisiones en que se fundan acostumbran ocultar ajustes de todo tipo con los intereses clave afectados (Subirats, 1994). De hecho, durante la implementación se mantiene el proceso de negociación y compromiso con que se elabora el programa, y ese continuum elaboración-implementación provoca efectos de abajo a arriba, modificando la misma concepción de partida (Barret y Fudge, 1981; Ham y Hill, 1984). Con ello se supera la distinción entre formulación política e implementación al reconocer una acción-reacción (Barret y Fudge, 1981) continua entre los actores participantes, portadores de estrategias y conocimientos diferentes, y la existencia de una verdadera “evolución política” (Majone y Wildavsky, 1978) dentro del proceso implementador.

En definitiva, a la luz de los resultados de los primeros estudios sobre implementación, la realidad político-administrativa parece superar las prescripciones vertidas por los *top-downers* una vez constatado que los programas no son perfectos; los objetivos son, la mayoría de las veces, múltiples, contradictorios y ambiguos; las administraciones no son transparentes ni racionales; la sociedad es hostil y muchas veces contradictoria, y el proceso de ejecución de las políticas públicas cuenta con una pluralidad de actores que hace necesaria la reformulación constante del programa (Subirats, 1988; 1994).

Surge, así, a finales de los años setenta el enfoque *bottom-up*²⁷, un nuevo modelo de análisis centrado más en los actores “a pie de terreno” que en los responsables políticos. Si el enfoque *top-down* dirige su atención a la secuencia que sigue un programa desde que es aprobado por el centro políti-

²⁷ Elmore (1980) denomina a este modelo “enfoque retrospectivo” (*backward mapping*) en contraposición al “enfoque prospectivo” (*forward mapping*).

co hasta que es ejecutado por los subordinados, el enfoque *bottom-up* sigue, de forma inductiva, el proceso contrario; parte del impacto (no del resultado o *input*²⁸) que provoca la intervención del poder público y del conjunto de actores que interactúan en el nivel operacional para definir, primero, posibles soluciones organizativas de la agencia implementadora y, segundo y fundamentalmente, averiguar hasta qué punto el programa gubernamental ha influido en los resultados finales de la política. Se trata de una perspectiva que entronca con el comportamiento incrementalista de la administración que Lindblom (1959) denomina *muddling through*, o arte de "ir tirando".

Peters (1995, pp. 266-267) sitúa el origen de este enfoque en dos marcos teóricos: la "democracia discursiva" y la "teoría de la elección pública". Mientras la "democracia discursiva" incide en el supuesto de que las políticas deben escogerse mediante la interacción, y no el control, de todas las partes afectadas, la "teoría de la elección pública" con su defensa del individualismo metodológico sitúa el principal lugar de acción en los niveles inferiores de las organizaciones, donde los individuos son capaces de tomar sus propias decisiones en cuanto a los servicios públicos, sin mediación de políticos o expertos ubicados en niveles superiores de las organizaciones gubernamentales.

Sus principales defensores -Lipsky (1971, 1980), Hanf-Scharpf (1978), Elmore (1979), Berman (1980), Nakamura-Smallwood (1980), Fudge (1981), Hjern-Hull (1982), Hanf (1982)- parten de la constatación de un hecho irrefutable: la realidad social es altamente compleja y las políticas públicas, por extensión, son también complejas al incidir en varios sectores que abarcan una pluralidad de organizaciones, actores y niveles de gobierno con diferentes intereses, objetivos y recursos. La realidad se impone a la prescripción, a la vez que una variedad de circunstancias y contextos²⁹ (variable ambiental) van a determinar una pluralidad de procesos de implementación. De ello derivan dos ideas centrales en el modelo *bottom-up*; (I) los gobiernos poseen una capacidad de control muy limitada sobre los ejecutores, dada la **discrecionalidad** de estos últimos, y (II) no existe ni separación neta entre la fase de **formulación e implementación** ni **linealidad en el proceso político**.

El **control**, requisito central de la perspectiva *top-down*, resulta, a juicio de los *bottom-uppers*, un mecanismo de complicada realización en la práctica política diaria, por tres razones fundamentales: la estructura jerárquica muestra importantes disfunciones, la participación de múltiples actores (públicos y privados) crea conflictos, y los objetivos son, en la mayoría de las ocasiones, vagos y difusos. Frente al control, este enfoque propone otro tipo de variables explicativas:

- Nivel de discrecionalidad de los implementadores para definir y modificar los objetivos diseñados.
- Grado de consenso de los funcionarios. La negociación se convierte en el elemento clave de la puesta en práctica en busca de compromisos entre valores e intereses en conflicto.
- Grado de complejidad y ambigüedad de la política, lo cual puede permitir, más allá de déficits de implementación, una mejor adaptación al contexto.

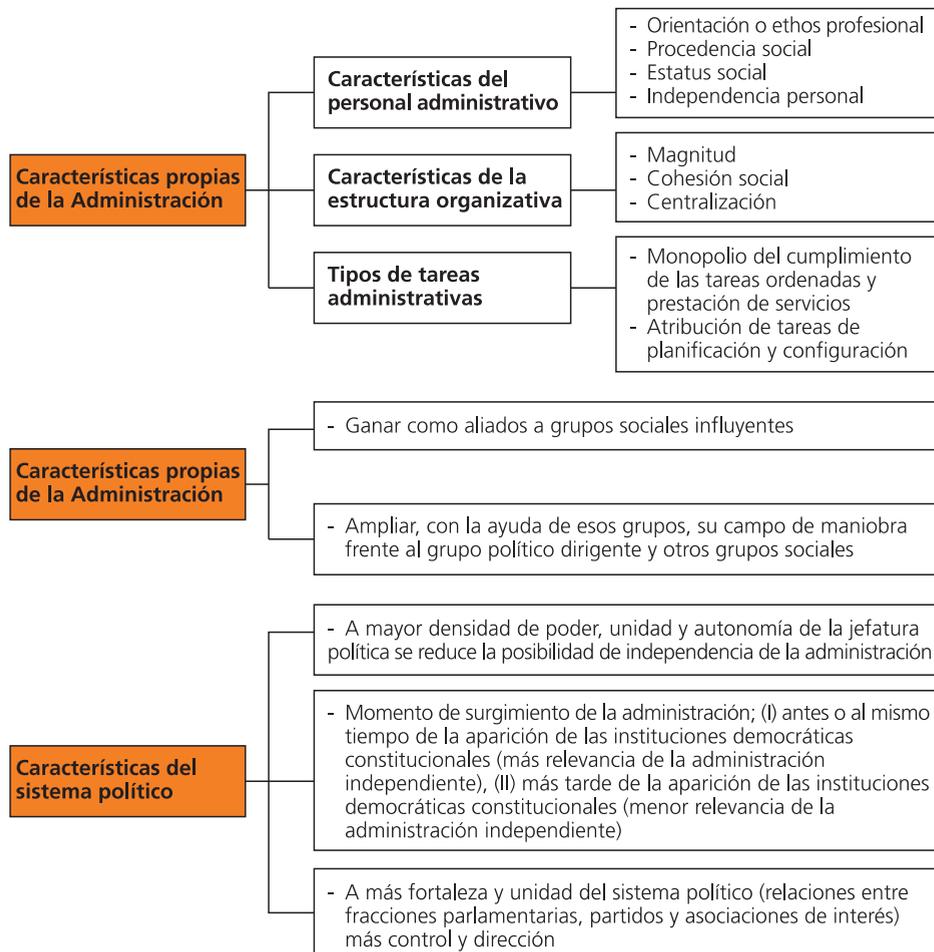
De acuerdo con Mayntz (1985, pp. 77-78) la pérdida de dirección y control del centro político sobre la administración y su conversión en un ámbito de acción capaz de proponer objetivos y de ejercer influencia, tiene lugar debido a que esta última: (I) dispone de conocimiento especializado, información real y medios adecuados, así como del necesario margen de maniobra para su realización, y (II) necesita cierto grado de autonomía para defenderse con éxito de las presiones de grupos que pre-

²⁸ Frente a la perspectiva *Bottom-up*, Hjern y Hull (1982, p. 107) indican que la investigación tradicional de implementación (*Top-down*) implica un "análisis de resultado de la política".

²⁹ Maynard-Moody, Musheno y Palumbo, (1990) consideran que puesto que la implementación surge de la interacción de la política y el escenario, es poco realista esperar el desarrollo de una teoría de la implementación que esté "libre de contexto" ("context free").

tenden un trato de favor. En el gráfico 1.1 se muestran las condiciones que según Mayntz contribuyen a la independencia o autosuficiencia de la administración, en función de sus características internas, el entorno social y el sistema político.

Gráfico 1.1. Condiciones que contribuyen a la independencia o autosuficiencia de la administración según Mayntz



Fuente: Elaboración propia

Otra de las proposiciones capitales del modelo *top-down*, la separación entre política y administración deja paso a la idea del proceso político como **continuum decisional** en el que la división entre las distintas fases no está claramente delimitada ni ocurren secuencialmente. Por el contrario, el proceso es cíclico de modo que los resultados de la implementación pueden anteceder e influir en la marcha de la formulación y muchas decisiones importantes pueden tomarse durante la puesta en práctica, en circunstancias bajo las cuales: (I) los conflictos no puedan resolverse durante la fase decisoria, (II) se considere necesario tomar decisiones clave cuando los implementadores dispongan de todos los hechos e información relevante, (III) cuando se crea que los implementadores dispongan de mejores recursos para tomar decisiones, (IV) cuando se disponga de poca información sobre el impacto real de las nuevas medidas, y (V) cuando se reconozca que las decisiones cotidianas exigen negociación y compromiso entre grupos poderosos (Ham-Hill, 1993).

Los **actores** implicados, y más concretamente sus motivaciones y valores, alcanzan un lugar predominante en el decorrer de la política. Rein y Rabinobitz (1978) definen el proceso de implementación como una declaración de preferencias gubernamentales mediatizada por un cierto número de actores, que crean un proceso circular caracterizado por relaciones recíprocas de poder y negociaciones. Los actores no pertenecen a una única fase sino que interrelacionan, influyen unos en otros y pueden participar asumiendo diferentes roles a lo largo del proceso. Los *bottom-uppers* confían en que una mayor participación puede mejorar la calidad de las decisiones que se tomen³⁰.

De entre el conjunto de los participantes, interesan fundamentalmente los implementadores, considerados los actores más cercanos al problema con recursos para resolverlos. En este sentido, Lipsky (1980) advierte de la importancia de los niveles más bajos en las organizaciones gubernamentales, en concreto los *Street Level Bureaucrats*, para conocer el impacto real de la política. Siguiendo su argumento, los funcionarios que tienen un contacto directo con los ciudadanos poseen mayor influencia y mayor capacidad de decisión que aquellos situados en puestos superiores, dado que cuentan con un alto grado de discreción para prestar servicios o imponer sanciones. Lipsky demuestra, por tanto, que los funcionarios no son, en contra de la visión burocrático-weberiana, instrumentos ciegos en manos de los conformadores de la voluntad política. Las características que normativamente son exigidas a los trabajadores públicos tales como neutralidad, sumisión y falta de ambigüedad se diluyen en una realidad administrativa dominada por la autonomía de acción de unos funcionarios que actúan como *decision-makers* y cuyas decisiones están basadas más en elecciones racionales, que en respuestas a reglas, procedimientos o políticas (Maynard-Moody y Musheno, 2000). Se abandona, así, lo que Elmore llama “la noble mentira de la Ciencia de la administración”, es decir, la idea de que quienes deciden controlan o pueden controlar a los ejecutores.

La negociación e interrelación permanentes entre actores implica ajustes tanto en los objetivos como en los recursos y actividades del programa o política. La pauta de análisis de la implementación no es el cumplimiento de las decisiones, sino las respuestas de los actores implicados directamente en la implementación y más cercanos a los problemas. Ya no se busca la conformidad entre la acción efectiva y la decisión, sino el rendimiento de la política, esto es, el ajuste de los operadores a las circunstancias concretas en que la acción pública sucede y llega efectivamente a la ciudadanía. El rendimiento escapa del control de los decisores. Si la implementación se concibe como un proceso que genera respuestas y resultados, el rendimiento es el objetivo perseguido y la negociación y el compromiso una condición necesaria para conseguirlo.

La interrelación entre actores no tiene lugar necesariamente en el marco de organizaciones formales o jerarquías. En la mayoría de los casos los actores se relacionan y negocian en el seno de **redes políticas** en donde planean, movilizan recursos e impulsan la acción. En este sentido, Hjern-Porter (1981) acuña el término “estructura de implementación” a través de la cual describen un entramado de actores públicos y privados que intervienen en la puesta en práctica de un programa o en el tratamiento de un problema concreto y poseen fines y motivaciones diferentes.

Sin embargo, al igual que el modelo *top-down*, la perspectiva *bottom-up* también ha recibido **críticas**. Las principales proceden de los ámbitos teórico y normativo. Desde el punto de vista teórico, algunos autores han señalado el carácter limitado de la teoría “de abajo a arriba” fundamentada en

³⁰ Según Peters (1995, p. 260), desde el punto de vista de la participación existen dos interpretaciones de los procesos de las políticas “de abajo hacia arriba”: (I) pensamiento *plebiscitario* en la que los políticos tratan de recurrir al pueblo por encima de otros políticos y/o poderosos grupos de interés, lo cual puede tener implicaciones para los tipos de política pública que se adopte y para la posibilidad de cambios de la política pública, (II) favorecimiento de la participación de los grupos más directamente afectados por la política, en vez de la población en general. Este enfoque puede permitir incluso que dichos grupos controlen o tengan poder de veto sobre la política pública.

informaciones procedentes de estudios de casos concretos y de escasa generalización. Desde el punto de vista normativo, Hogwood y Gunn (1984) sostienen que la relación entre formuladores de las políticas e implementadores está siempre dominada por el hecho de que los primeros deben su posición a un proceso de elección democrática del que deriva su legitimidad, mientras que los segundos no lo ostentan (Subirats, 1988, p. 115). En este sentido, O'Toole (2000, p. 283) mantiene que las investigaciones *top-down* y *bottom-up* está animadas por diferentes nociones de democracia. Si los *top-downers* justifican su posición en los principios democráticos convencionales, los *bottom-uppers* se preocupan más por los procesos interactivos, el entorno del cliente y la coproducción.

Otras críticas consideran poco adecuada la idea del *continuum* formulación-ejecución porque: (I) asume que la acción es espontánea y que no es necesario cierto grado de coordinación con la política, (II) ignora las razones por las cuales actores potencialmente importantes no están incluidos en la implementación, (III) omite la incidencia de las instituciones legales y factores socio-económicos en el comportamiento de los actores, y (IV) niega los límites legales en la actuación de los implementadores.

La participación de un número excesivo de actores puede provocar, además, la deriva del sistema en un "gobierno dividido" (Fiorina, 1991) y en cierta ineficiencia en la puesta en práctica, bien porque se producen divisiones internas o bien porque los representantes de los organismos públicos legítimamente elegidos quedan capturados por la clientela y/o funcionarios de base. Tal como señala Peters (1995, p. 271), el énfasis en una mayor y más definida participación en la toma de decisiones es atractivo como dispositivo democrático, pero puede incluir también algunos elementos no tan deseables como el hecho de que complejos problemas de política pública se reduzcan a simples luchas políticas.

Tabla 1.2. Comparación entre los modelos *Top-down* y *Bottom-up*

	Top-down	Bottom-up
Interés inicial	Cumbre; decisión gubernamental generalmente establecida en una ley.	Red (network); estructura de implementación local implicada en el ámbito político.
Identificación de los actores en el proceso	Desde arriba hacia abajo y desde el gobierno hacia el sector privado (la teoría causal considera esencial un entendimiento adecuado de la estructura de incentivos de los grupos afectados).	Desde abajo (gobierno y sector privado hacia arriba).
Criterios evaluativos	Interés en el logro de los objetivos formales (cuidadosamente analizados). Se pueden atender, a título opcional, otros criterios políticamente significativos y consecuencias no intencionadas).	Menos claros. Básicamente el analista escoge, de alguna manera, lo más relevante para el asunto político o problema. No requiere ningún análisis cuidadoso de la decisión (es) oficial (es) gubernamental (es).
Interés en conjunto	Cómo se puede dirigir el sistema para lograr los resultados establecidos por los decisores.	La interacción estratégica entre múltiples actores en una red política.

Fuente: Sabatier (1993)

La postura abiertamente enfrentada entre *top-downers* y *bottom-uppers* conduce, a finales de los ochenta y principios de los noventa, al surgimiento de una **tercera generación** de estudios sobre implementación que buscan superar las diferencias entre ambos enfoques y profundizar en aquellos elementos que les son complementarios. Esta perspectiva **integral** o de **síntesis** va a contribuir al desarrollo de un tipo de estudios centrados más en aspectos específicos del proceso implementador que en la búsqueda de modelos generales, relacionando las variables macronivel de los *top-downers* con las variables micronivel de los *bottom-uppers*. Tal como afirma O'Toole (1989) a pesar de que no es realista esperar que la investigación futura llegue a unificar los marcos normativos que subyacen en estos dos enfoques, vale la pena intentar su síntesis en algunos problemas empíricos, lo cual supondría desarrollar los puntos fuertes y los aspectos contextuales de cada una de las perspectivas.

No obstante, mientras unos autores hablan de síntesis o combinación, otros prefieren aplicar "apropiadamente" y de forma alternativa los modelos *top-down* y *bottom-up*³¹ de acuerdo con el área de política sobre la que se desee actuar (Peters, 1995)³², la organización implementadora (Elmore, 1978)³³, la etapa del *policy-making* (Dunsire, 1978; Saetren, 1983)³⁴, el contexto de la política (Berman, 1980)³⁵, o el grado de "ambigüedad" y "conflicto" presente en el proceso (Matland, 1995)³⁶. El objetivo último de estas investigaciones es, según Goggin *et al* (1990, pp. 17-18) superar los problemas conceptuales y metodológicos presentes en los modelos tradicionales, y hacer de la implementación un campo de estudio más "científico".

Si algo caracteriza esta tercera generación es la "conciencia del carácter multi-dimensional del objeto de la teoría e investigación de la implementación" (Hill y Hupe, 2003, p.100). A partir de la década de los noventa, los límites que habían definido el estudio de la puesta en práctica se abren a otros ámbitos. Tal como indica O'Toole, "el problema de la implementación ha sido reconceptualizado de diferentes maneras, y el trabajo ha ido avanzando a lo largo de un número de líneas de investigación

³¹ Esta idea de modelos incompletos y perspectivas parciales ha sido defendido, según Parsons (1995, pp. 488-489) por Gareth Morgan desde la teoría postmodernista y constructivista (1986 y 1993). De acuerdo con este autor, si entendemos la complejidad de lo político y lo social, adoptaremos una aproximación crítica y creativa para pensar en términos de modelos o "metáforas". Desde este punto de vista, intentar crear una síntesis basada en las fortalezas de marcos diferentes es un ejercicio desafortunado. Morgan considera que el análisis de la complejidad implica no la búsqueda de una síntesis sino el reconocimiento de las diferencias y el carácter incompleto y distorsionado del conocimiento humano. Cada aproximación o teoría permite ver una dimensión particular de la realidad de la implementación, de forma que ninguna metáfora proporciona todas las respuestas.

³² Peters considera que mientras las "políticas de libertades civiles" cuentan con elementos legales suficientemente sólidos que hacen deseable el modelo de arriba hacia abajo, las "políticas de educación" han tenido tradicionalmente un fuerte elemento de control local, tanto en la formulación como en la implementación (1995, p. 273).

³³ Elmore habla de la necesidad de seleccionar modelos de organización "claros" y "distintos" que puedan aplicarse a cada situación concreta de puesta en práctica e identificar con mayor precisión cuáles son los presupuestos organizacionales para la mejora del proceso (1978, p. 188-189 en Aguilar, 1993). En este sentido, Hill y Hupe (2003, p.20) afirman que el análisis de la implementación debería ser visto como una parte del estudio del comportamiento organizacional y de gestión, en sintonía con la visión más actual que percibe la gestión de las políticas públicas como algo no diferente a la gestión de cualquier otra actividad.

³⁴ Dunsire y Saetren señalan que la perspectiva *Top-down* es más apropiada en las etapas de planificación tempranas, y la *Bottom-up* en la etapa de evaluación.

³⁵ Según Berman (1980) las situaciones políticas son a menudo tan complejas que una combinación de las estrategias programada y adaptativa podrían ser más efectivas que una simple elección entre las dos. Todo plan de implementación debe ser desarrollado usando las dos aproximaciones según el grupo de parámetros que describen el contexto de la política: el alcance del cambio, la validez de la tecnología, el grado de conflicto del objetivo, el escenario institucional y la estabilidad ambiental. A partir de aquí, sugiere que cuando el cambio es incremental, la tecnología apropiada, el ambiente estable, el conflicto sobre los objetivos bajo y el escenario institucional bien integrado, la implementación debería seguir los principios del modelo *Top-down*. Por el contrario en casos en los que existen grandes cambios políticos, tecnología incierta, conflictos entre objetivos y un ambiente inestable y poco ensamblado, la implementación debería ser construida alrededor de un marco *Bottom-up*.

³⁶ Matland percibe la ambigüedad y el conflicto políticos como variables centrales. La ambigüedad se refiere al grado de "claridad" de la política formulada, y el conflicto indica el grado de enfrentamiento que puede ser observado en la etapa de formación de la política y que puede continuar en la etapa de implementación.

paralelas, solapadas y altamente relevantes (...) lo cual promete expandir el conocimiento acerca de la conversión de la política en acción, incluso extendiendo la atención más allá de la perspectiva limitada de la implementación” (2000^a, p. 268). En este sentido, O’Toole distingue cuatro contribuciones indirectas en el estudio de la puesta en práctica procedentes de la Ciencia política y administración pública: análisis institucional, estudio de la gobernanza, redes y gestión de redes, y aproximaciones formales y deductivas. En el siguiente epígrafe nos centraremos en las conexiones entre los estudios de gobernanza, redes de actores e implementación, de modo que únicamente enumeraremos en este punto algunas características de las otras dos contribuciones.

Según O’Toole, la investigación sobre implementación depende fuertemente de la tradición institucional, en especial de dos perspectivas que han tenido una importante difusión en los últimos años: el “análisis y desarrollo institucional”, cuyos máximos exponentes Ostrom, Gardner y Walker (1994) centran su análisis en todo tipo de formas institucionales, particularmente en los sistemas de actores autoorganizados al margen de la autoridad formal, y el “institucionalismo centrado en los actores”, bajo el cual autores como Mayntz y Scharpf (1995) construyen modelos de escenarios multiactor en el que las formas institucionales son complejas y no se encuentran encajadas simplemente en el mercado o en una jerarquía.

Por “aproximaciones formales y deductivas”, O’Toole se refiere a aquellos esfuerzos por construir una teoría de la implementación más deductiva y parsimoniosa. Entre ellos, la denominada “teoría instrumental” de los holandeses Bressers y Klok, que inspirada en la síntesis *top-down-bottom-up* ofrece un modelo predictivo preocupado por las interacciones entre actores. La teoría instrumental se construye sobre un número pequeño de variables con el propósito de diseñar un ámbito variado de resultados posibles de implementación, y centrada, en los últimos años, en escenarios de múltiples actor y redes con una diversidad de grupos objetivo.

Existen otras aportaciones de la Ciencia política el estudio de la implementación que no señala O’Toole, como son los estudios sobre **relaciones intergubernamentales**. Este término que revela uno de los aspectos de mayor trascendencia en el proceso político describe la interacción entre diferentes niveles de gobierno durante las fases de formulación e implementación de una política pública. Estamos ante lo que Dente (1985) denomina “gobierno de la fragmentación” donde coexisten entramados de relaciones e intereses diversos, de superposición de niveles y competencias, de límites cada vez más imprecisos entre lo público y privado (Subirats, 1988, p. 119).

Como un actor más, el objetivo de cada organización gubernamental al relacionarse con otras organizaciones dependerá de sus recursos y de lo que desee obtener (Rhodes, 1986), de modo que, a pesar de que una organización pueda estar formalmente subordinada a otra, la relación que existirá entre ambas es de “interdependencia”. Ello no significa que todas las organizaciones poseen los mismos recursos. La cantidad y calidad de recursos pueden diferir, si bien todas tienen una mínima capacidad de discrecionalidad y poder de negociación a lo largo del proceso político.

5. De la implementación como evolución a la implementación como “nueva gobernanza”

Una vez analizado el desarrollo de los estudios sobre implementación, nos centramos en este epígrafe en la búsqueda de una teoría que nos permita simplificar el proceso de puesta en marcha de la política de marisqueo de la Xunta de Galicia y nos proporcione una guía para su comprensión deductiva. Para ello profundizamos en las características que debe reunir, bajo nuestro punto de vista, el enfoque

que mejor se adecue a nuestro objeto de estudio y al propósito de nuestra investigación. Buscamos, por tanto, “una teoría que ponga orden al marasmo de explicaciones potenciales” (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999, p. 13) que ofrecen las distintas perspectivas, seleccionando aquellas variables que ayuden a simplificar la realidad y respondan a las preguntas clave de nuestra investigación.

Ahora bien, debemos tener presente que, tal como manifiesta Carlsson (1996, p. 539), “una teoría de implementación coherente, se encuentra aún en su etapa prenatal”. Esto es debido a que la alta complejidad que rodea a toda cuestión política, y por extensión al proceso implementador, conduce a que las teorías que sustentan su estudio tengan escasa capacidad generalizadora, máxime cuando están fundamentadas en informaciones y datos procedentes de casos concretos y son construidas con aportaciones de diferentes campos de conocimiento. El carácter interdisciplinario y orientado a lo específico propio del análisis de las políticas públicas, si bien en un principio refuerza su potencial explicativo se convierte al mismo tiempo en su principal talón de Aquiles al quedar “dominado por lo contingente” (Pasquino, 1993, p. 26) e imposibilitar el salto del análisis empírico a principios universales.

A ello se añade además un problema común a la Ciencia política que Almond (1999) ilustra con la expresión “mesas separadas”: el desconocimiento por una parte de los investigadores de la implementación de ideas desarrolladas por otros investigadores dedicados al estudio del mismo fenómeno. Este contexto, síntoma de que el campo de investigación carece todavía de un enfoque organizador y de suficiente acumulación de conocimientos, impone, a juicio de O’Toole (1989) importantes restricciones a la calidad de las recomendaciones que los analistas pueden dispensar a aquellos que participan en los procesos de la política.

Hechas las salvedades pertinentes y siguiendo la declaración de Manheim y Rich (1986, p. 35) de que “las teorías se componen de conjuntos de conceptos relacionados por proposiciones lógicamente derivadas de un conjunto de supuestos” nos proponemos exponer el marco teórico de este estudio partiendo de un concepto específico de implementación que comprende las principales dimensiones o características relevantes del fenómeno. En este sentido, sacrificamos la “denotación” o “extensión” del concepto, esto es, un significado abstracto y extrapolable a otros ámbitos, en aras de una mayor adecuación a las características y propiedades del objeto de estudio y contexto en el que se desarrolla. Especificar e identificar las dimensiones relevantes, nos permite operativizar el concepto y con ello incorporar a la definición de implementación sus referentes empíricos, siendo conscientes de que “un concepto operativizado siempre será un concepto empobrecido en su significado, en tanto que está amputado de las características que no resultan operativizables” (Bartolini, 1991, p. 52). En definitiva, pretendemos reducir el grado de “ambigüedad” y “vaguedad” (Sartori, 1984), que caracteriza, tal como señalamos anteriormente, el concepto de puesta en práctica.

En el marco de este estudio definimos implementación como **proceso político en el que interactúan una serie de actores, que, conjuntamente, intentan tomar decisiones y poner en marcha las medidas y los objetivos contemplados en un programa, el cual evoluciona por modificación y adaptación a las circunstancias y al entorno sobre el que desea incidir.**

Esta definición contempla una serie de conceptos que son claves dentro de la teoría de la implementación. Si bien asumimos la idea de consecución de objetivos y medidas que es propia del enfoque *top-down*, nuestro propósito es utilizar una perspectiva más próxima a la tradición *bottom-up* que incida en el carácter evolutivo y adaptativo de la política y dé cuenta del estilo participativo y consensual que viene caracterizando la gobernanza del marisqueo en Galicia desde los años noventa.

5.1. Evolución y adaptación de la política en un contexto de aprendizaje

Numerosos autores, entre ellos Matland (1995), consideran que la perspectiva *bottom-up* ofrece una visión más realista sobre el proceso de implementación ya que posibilita el estudio de la política desde el punto de vista de los principales participantes (población objeto e implementadores) y su encuadre en un contexto específico. Siguiendo estas dos variables- actores y entorno-, Berman (1978) habla de dos niveles en la implementación política, el *nivel de la macroimplementación*, en el que actores situados en organismos centrales conciben un programa de gobierno, y el *nivel de la microimplementación* donde las organizaciones locales reaccionan a los planes del macronivel, desarrollando e implementando sus propios programas. Según este autor, muchos de los problemas de implementación aparecen en el momento en que una política diseñada en el nivel *macro* interactúa con el escenario institucional *micro*, debido a que los responsables solamente pueden influir de manera indirecta en los factores micronivel. La puesta en práctica, por tanto, surge de la interacción de la política y el contexto, el cual puede contribuir a modificar las normas o programas emanados del centro decisor y **adaptarlas** a sus propias circunstancias. Es en este momento cuando se producen las transformaciones más importantes en la política.

Berman ofrece como ejemplo para ilustrar su teoría la puesta en práctica del *Federal Right-to-Read Program*, orientado a mejorar los resultados de lectura de los estudiantes³⁷. Berman comprobó que solamente alcanzaban mejores resultados aquellos casos donde los planes fueron adaptados a las características particulares de la clase así como de los profesores y administradores. De esta manera llega a la conclusión de que una política altera su forma cuando evoluciona en el seno de un programa expuesto a presiones organizativas y ambientales, y como respuesta a la progresiva dispersión de responsabilidades desde el centro a los numerosos centros locales de implementación.

En la misma línea, Palumbo, Maynard-Moody y Wright (1984) afirman que si los implementadores no tienen libertad para adaptar el programa a las condiciones locales es probable que la política fracase. Del mismo modo, Hjern y Hull (1985 y 1987), centrados en el estudio de las denominadas *estructuras de implementación* concluyen que el éxito de un programa depende, en gran medida, de las habilidades de los individuos en adaptar la política a las condiciones locales en el seno de estas estructuras. Por su parte, el enfoque *backward mapping* o retrospectivo de Richard Elmore (1979) incide, frente al enfoque *forward mapping* o prospectivo, en la misma idea utilizando los siguientes argumentos:

- La habilidad para resolver el problema no depende del control jerárquico, sino de la "discreción maximizada" en el punto exacto en donde el problema tiene lugar.
- Durante la adaptación la autoridad se encuentra dispersa, de modo que el resultado no puede ser pronosticado o medido en función de la jerarquía formal o control. Las políticas de la comunidad, los comportamientos de los individuos fuera de los dominios de la implementación y los comportamientos de los individuos y grupos dentro de las organizaciones implementadoras son determinantes en los resultados de la política.
- Los objetivos de los implementadores están sujetos a cambios en cada momento en que el programa es adaptado a su entorno.

De todo ello, Matland (1995) concluye que de las pocas recomendaciones explícitas de los *bottom-uppers* aquella que ha tenido mayor predicamento en la literatura es la relativa al desarrollo de una

³⁷ Buena parte de la literatura sobre implementación adaptativa tiene como objeto de estudio las políticas educativas desarrolladas en Estados Unidos en la década de los años setenta, como la investigación de Millbrey McLaughlin (1976) centrada en el estudio del *Change Agent*, cuya puesta en práctica, caracterizada por un proceso de adaptación mutua, es utilizada para describir la implementación efectiva en general.

estrategia flexible que permita la adaptación al ámbito local y a los factores contextuales. Es lo que Berman (1980) denomina “estrategia adaptativa”, que frente a la “estrategia programada”³⁸, proporciona flexibilidad al contenido de la política y da a los implementadores campo para adaptarla a las circunstancias variantes. A juicio de este autor, los problemas de implementación emergen cuando existe sobreespecificación y rigidez de los objetivos, fracaso en el intento de atraer actores relevantes en la toma de decisión, y excesivo control sobre los funcionarios.

La implementación adaptativa permite el establecimiento de un proceso donde la política puede ser modificada, especificada y revisada de acuerdo con la interacción de ésta con su escenario institucional y el desarrollo de reglas de juego que reconocen a los participantes la posibilidad de negociar y comprometerse durante el curso de la implementación³⁹. Desde el enfoque adaptativo las situaciones conflictivas se resuelven a través de la negociación entre las partes interesadas que buscan alcanzar un compromiso aceptable. La puesta en práctica es percibida por este modelo como un juego de negociación en el que los intereses compiten por el control del programa y los resultados de la política se generan como consecuencia de la interacción de los participantes (Stoker, 1989). En palabras de Barret y Fudge (1981, p. 25) la implementación se reduce a “un *continuum* política-acción en el que proceso interactivo y negociador tiene lugar en el tiempo, entre aquellos que buscan poner en práctica la política y aquellos sobre los que depende la acción”.

La negociación se convierte en un insumo del proceso de implementación que garantiza el curso de la realización de la política y evita su extravío; ofrece un equilibrio a la “corrección” jurídica, a la racionalidad administrativa y al consenso político (Rein y Rabinovitz, 1983, pp. 113-117). El objetivo es alcanzar cierto grado de consenso entre los actores con el propósito de que apoyen y ejecuten conjuntamente la política. Así es percibido por Pressman y Wildavsky que consideran que la “negociación debe orientarse a reconciliar las diferencias, con el resultado de que la política puede ser modificada, incluso comprometiendo su propósito original” (1973, p. 134).

El compromiso es percibido como un medio para alcanzar la *performance*, si bien a expensas de la modificación de algunas intenciones originales. El énfasis, en consecuencia, en la “interacción” entre *policy-makers* e implementadores que negocian, “regatean” (*bargaining*) y se comprometen se configura como un elemento central en el proceso que Barret y Fudget denominan “el arte de lo posible” (1981, p. 20).

El origen del proceso negociador se encuentra en la “dependencia mutua” entre los participantes en la puesta en práctica, que lleva a que actores con poder e interés en la realización de la política demanden el apoyo de otros implicados para la consecución de los objetivos. Este es el caso de los gobiernos que dependen tanto de los implementadores como de los afectados directos para llevar a cabo su política, en virtud de la autonomía, discreción y recursos políticos e informacionales de los primeros, y el carácter legitimador de los segundos.

En este proceso se dan altas dosis de “persuasión” (Dunsire, 1978) e intentos de control de unos sobre las acciones de los otros en un ambiente dominado por la incertidumbre y estrategias de juego

³⁸ Estrategia que busca que la implementación avance sin necesidad de cambios o ajustes posteriores definiendo cuidadosamente los objetivos, asignando responsabilidades y diseñando de manera clara y detallada los programas de actividades necesarias para alcanzar los objetivos.

³⁹ El reconocimiento de la importancia de la negociación no es patrimonio exclusivo del enfoque *bottom-up*. Parsons (1995, pp. 470-471) señala que los modelos racionales también reconocen que el conflicto y el acuerdo tienen lugar en la implementación. Sin embargo, este conflicto es visto como algo esencialmente disfuncional y necesario de coordinación (Pressman y Wildavsky, 1973, p. 134) o resolución (Dunsire, 1978). En estos modelos el conflicto y la negociación tienen lugar dentro de un escenario de objetivos compartidos, en los que la implementación es efectiva cuando los grupos resuelven sus diferencias y ponen la política en acción.

(Bardach, 1977). A diferencia de la concepción anterior que percibe las interdependencia y el trabajo conjunto como medios de resolución de conflictos, Bardach caracteriza las interacciones como luchas por el control en las que los más poderosos actúan de forma autointeresada, en un juego de suma cero en el que sus tácticas van dirigidas a preservar o aumentar la autonomía y poder.

Otro de los aspectos relevantes de la implementación adaptativa es la participación de los **actores**. A este respecto, Berman (1980) señala que la implicación de los actores proporciona un doble beneficio: (I) aumenta la resolución del problema durante la implementación, ya que los participantes aportan más información y diferentes puntos de vista, y (II) los participantes, según la literatura organizacional y de gestión, se encuentran más motivados para realizar un “buen trabajo” cuando se tiene en cuenta su experiencia y opinión.

Cada participante, según Stoker (1989) elige una de dos estrategias posibles en el transcurso de la implementación: cooperar o abandonar el programa. Por cooperar se entiende la disposición a adaptar el programa para dar cabida a las preocupaciones de otros participantes en la implementación. La estrategia opuesta, la deserción, significa negarse a suscribir acuerdos durante el proceso, haciendo que el programa opere de la manera más favorable al propio interés. La intersección de estas estrategias produce cuatro resultados, uno de ellos la adaptación mutua, que supone la cooperación entre los participantes y la evolución de la política hacia acuerdos viables que reflejan las preocupaciones de aquellos en la implementación. Ello se produce cuando los actores tienen posibilidades de obtener beneficios mutuos mediante la cooperación y optan por oponerse al estancamiento de la política.

Como no podía ser de otro modo, la idea de adaptación está íntimamente relacionada con el **enfoque evolutivo** que inauguran Wildavsky y Majone en 1979. De acuerdo con Browne y Wildavsky (1984) la adaptación es una característica evolutiva de la implementación y tiene lugar cuando una política o programa evolucionan en respuesta a su entorno. La **adaptación mutua** es inevitable, pues el contenido del programa está determinado por el contexto y éste debe ser, a la vez, maleable para evolucionar con la política.

Frente a la visión de “implementación como control”, según la cual los objetivos se encuentran previamente establecidos, los planes detallados y existe una panoplia de controles, incentivos y medidas de adoctrinamiento, la “implementación como evolución” parte de la existencia de interacciones entre diferentes actores con objetivos y compromisos dispares en la política y la negación, por tanto, de la idea de que el proceso de puesta en práctica traslada una política en acción o transforma las prescripciones en resultados. Por el contrario, la implementación es un proceso abierto, dinámico, no automático y sorpresivo (de ahí el verbo “intentar” que hemos introducido en el concepto de implementación para remarcar el carácter incierto que acompaña a todo proceso político) que va evolucionando hasta el punto de que los resultados pueden llegar a ser diferentes a los señalados por algunos participantes.

Tal es el nivel de incertidumbre durante la evolución de una política que la puesta en marcha de mecanismos de adaptación no asegura necesariamente su mejora. Así lo constata Hyder cuando afirma que “el modelo es evolutivo porque, a través del proceso de implementación, la política inicial H_1 (hipótesis), toma una nueva forma H_2 . H_2 se convierte en H_3 , y así sucesivamente. El hecho de que el cambio tenga lugar no significa que haya un proceso automático de mejora. H_2 no es necesariamente superior a H_1 , pero es una respuesta al proceso de implementación que actúa sobre el ambiente, o a los cambios en el ambiente. Los cambios pueden ser tranquilos y graduales, o pueden en algunas circunstancias ser fuertes y repentinos... El proceso político es un argumento continuo, una cadena de problemas vinculados y soluciones provisionales” (1984, pp. 14-16).

A partir de aquí, Wildavsky y Majone extraen dos conclusiones de enorme trascendencia para el estudio de la implementación: (I) las políticas son *disposiciones*, esto es, tendencias o potencialidades de posibles actuaciones, y no marcos de acción cerrados, y (II) la *implementación da forma a la política* transformando sus objetivos y recursos y ajustando los medios a los fines⁴⁰. Bajo esta perspectiva, la implementación forma parte y es, en sí misma, un **proceso político**. Como vimos anteriormente, las primeras investigaciones sobre implementación fomentan la ruptura entre política y puesta en práctica que habían promulgado Wilson y Weber⁴¹ como premisa fundamental para el buen funcionamiento del gobierno. En base a esta premisa se ha venido desarrollando desde las primeras aportaciones de Lasswell toda una tradición dentro del análisis de políticas públicas que bajo el enunciado *textbook policy process* (Nakamura, 1987, p. 145) o *stages heuristic* (Sabatier, 1991, p. 31) se proyecta una imagen del proceso político dividido en diferentes fases interrelacionadas⁴², en las cuales las unidades de decisión racionales y democráticamente elegidas configuran la política que será implementada de forma mecánica por el sistema administrativo⁴³.

Si bien esta imagen departamentalizada del proceso tiene sus beneficios analíticos y proporciona, a juicio de Parsons (1995, pp. 80-81), “una aproximación sistemática para capturar la multiplicidad de la realidad”, Dennis Palumbo y Donald Calista no dudan en afirmar que los estudios de implementación han enterrado definitivamente la dicotomía política-administración: “Las investigaciones más recientes demuestran que la implementación es una parte legítima del proceso del *polycymaking*- una parte que ni puede ser reducida empíricamente ni deslegitimada normativamente”. Ello es así debido, entre otras razones, a que “los implementadores están implicados en cada una de las etapas del ciclo político” (1990, p. 14-15), el diseño de los programas no está claro en la mayoría de los casos, y la renegociación de la política entre los actores afectados es una realidad. Esta concepción, iniciada por Lindblom, percibe el proceso desde una perspectiva global, y ha contribuido a que cuestiones como el consenso, control y la conformidad de los subordinados sean examinados como temas esencialmente políticos y no gerenciales, y que el estudio de la implementación se centre en aspectos relacionados con el poder⁴⁴.

⁴⁰ Wildavsky y Majone reconocen, sin embargo, que siempre existe un vínculo, por muy débil que sea, entre los resultados de la implementación y la política diseñada previamente. No abundan, en palabras de los autores, los denominados *implementation monsters*, es decir, resultados políticos sin relación reconocible con la idea original.

⁴¹ Woodrow Wilson y Max Weber consideran que tal separación es una de las premisas esenciales para el desarrollo de un sistema democrático y racional, aunque con sentidos diferentes. Mientras el autor estadounidense percibe esta separación como una forma de evitar interferencias de la política sobre la Administración y reducir con ello la corrupción e ineficiencia, el autor alemán ve necesario aumentar la presencia de la política en las actividades administrativas como forma de proporcionar sentido democrático a una administración que corría el riesgo de ir por su propio camino.

⁴² Tamayo Sáez relaciona el proceso de las políticas públicas con la noción de sistema: “todas las fases están íntimamente vinculadas con un nexo de dependencia, de tal forma que un replanteamiento en cualquiera de las fases del proceso afecta a las posteriores y, eventualmente, a las anteriores... Ninguna fase aislada (...) tiene sentido en sí misma, ni se basta para definir las características del proceso” (1997, p. 284).

⁴³ Además de Lasswell (1956), numerosos autores han establecido diferentes modelos de “etapas” sobre el proceso político: Simon, (1945), Mack (1971), Rose (1973), Jenkins (1978), Hogwood y Gunn (1984) y Dror (1989).

⁴⁴ No faltan críticas a esta concepción del proceso. Stoker considera que la desaparición de la dicotomía política-administración puede provocar un aumento de la influencia política de ciertos grupos durante la puesta en práctica en detrimento de la democracia, lo cual puede socavar la autoridad moral de las iniciativas de política pública, además de reducirse la capacidad para evaluar el desempeño de la implementación de acuerdo con los parámetros del modelo instrumental (1989, en Aguilar, p. 388). En la misma línea, David Lewis (1984, p. 204) apunta tres razones por las que es necesario mantener la distinción entre formulación e implementación: (I) necesitamos ser capaces de saber de *quién* es la política, (II) los implementadores pueden rechazar que un *policy-maker* tenga la autoridad para realizar su función, y (III) los valores de los implementadores pueden diferir de los valores de los *policy-makers*. Desde un punto de vista estrictamente metodológico, Carlsson sugiere mantener el estudio por fases del proceso de las políticas siempre y cuando se reconozca que es una “forma de organizar nuestro pensamiento” y un instrumento para “comparar nuestras observaciones” y no la “realidad” que estamos analizando de modo que debe ser vaciado de cualquier pretensión normativa tendente a presuponer la existencia de una jerarquía política (1996, p. 529). Por su parte, Kettle (1993, p. 29) observa que la Nueva Gestión Pública, preocupada por la promoción de la eficiencia vía contrato de agentes externos para la realización de tareas públicas, ha resucitado la dicotomía política-administración al emerger cuestiones sobre la responsabilidad política y la efectividad administrativa.

El enfoque evolucionista está fundamentado en el reconocimiento del carácter inevitable, e incluso necesario, de la *discreción* de los funcionarios. Siguiendo a Lipsky (1971, 1980), Berman (1980) señala que la política puede ser implementada con mayor eficiencia si los implementadores o **street level bureaucrats** cuentan con cierto grado de libertad -en términos de recursos, legitimidad y apoyo de los niveles más altos- para ajustar la política a las exigencias de las condiciones locales y se encuadran en un entorno organizativo proclive al aprendizaje. En este sentido la capacidad de **aprendizaje** se revela como un valor esencial para alcanzar el éxito de la política. El éxito está relacionado, según Wildavsky y Majone, con el esfuerzo que acompaña a la predisposición de "cómo conocer" (*knowing how*)- de la habilidad de seleccionar tipos de comportamiento y reglas de conducta- y no tanto con la adquisición de conocimientos abstractos (*knowing that*) sobre las reglas de decisión o la voluntad de obedecer las órdenes. Con ello se consigue que los trabajadores públicos, vía análisis y aprendizaje sobre el terreno, reformulen parte de la política diseñada descubriendo sus restricciones e implicándose activamente en la búsqueda de soluciones viables. Se establece, así, un proceso continuo de aprendizaje en el que no solamente se aprenden los medios y cómo alcanzar los objetivos, sino también se educan las preferencias con el propósito de buscar aquello que verdaderamente se puede alcanzar⁴⁵. La política, de este modo, es continuamente corregida, clarificada o alterada desde la definición inicial del problema a la evaluación final (Hyder, 1984).

Esta visión se encuentra íntimamente relacionada con el concepto de "aprendizaje de sistema" de Deutsch (1985, p. 188) que define como cualquier cambio estructural que permite dar una respuesta diferente- e incluso más efectiva- frente a un estímulo externo repetido. Es lo que Gregory Bateson (1947) llama "deuteroaprendizaje", aprendizaje de segundo orden⁴⁶, aplicado por Chris Argyris y Donald Schon (1978) a los estudios sobre organización. El deuteroaprendizaje o aprendizaje evaluativo indica que una organización es capaz de "aprender a aprender", a distinguir contextos enteros de aprendizaje e introducir cambios dentro de los hábitos del aprendizaje primario. Con este tipo de aprendizaje una organización toma conocimiento de lo que está ocurriendo en su entorno como paso previo de su adaptación al mismo y asimila los cambios detectados y se acomoda a ellos, por medio de acciones de todo tipo.

Si bien las organizaciones aprenden, Browne y Wildavsky (1984) precisan que las diferentes partes de una organización pueden aprender lecciones diferentes, e incluso, opuestas. El origen de estas diferencias se encuentran, por un lado en la orientación que los actores organizacionales dan al aprendizaje, y por otro, el tipo de organización. Desde el punto de vista de la orientación de los actores, Browne y Wildavsky distinguen entre:

- "Reaccionarios": aquellos que están a favor de programas pasados y quieren aprender como deshacerse de programas actuales.
- "Conservadores": aquellos que están a favor del estatus quo y quieren aprender cómo mejorar la implementación de programas existentes.
- "Reformadores": desean aprender cómo implementar políticas con algunos objetivos diferentes.
- "Radicales": ambicionan cambiar el sistema.

⁴⁵ "Lo que debemos preferir depende tanto de lo que deseamos como de lo que es factible", Browne y Wildavsky (1984).

⁴⁶ Bateson contempla junto al deuteroaprendizaje, el "no-aprendizaje" que no implica evaluación de la experiencia y el "aprendizaje simple" o aprendizaje de primer orden que permite incorporar el feedback del suceso original en la memoria del organismo.

Desde el punto de vista del tipo de organización, estos autores contemplan tres formas de aprendizaje:

- Aprendizaje en “organizaciones de mercado” (empresas): Procuran maximizar los resultados finales aprendiendo a utilizar de forma óptima los recursos.
- Aprendizaje en los “collegiums” (asociaciones): Aspiran a minimizar las disparidades en los recursos y en las personas, aprendiendo sobre las desigualdades y cómo reducirlas.
- Aprendizaje en las “organizaciones jerárquicas” (Administraciones): Pretenden mejorar los resultados individuales siguiendo criterios de mérito reconocidos, aprendiendo acerca de quién tiene derecho a hacer determinada cosa por razón de estatus.

La **evaluación** y los mecanismos de **feedback** desempeñan un papel significativo en el aprendizaje organizacional. Mientras en una puesta en práctica programada o *top-down* la evaluación actúa como instrumento controlador de la fidelidad de los funcionarios y consecución de los objetivos, en una implementación adaptativa ésta se orienta a favorecer el ajuste del plan inicial a las condiciones del entorno local, de manera que los datos proporcionados por la retroalimentación que reciben los decisores giran básicamente en torno al proceso adaptativo y no tanto en torno a los resultados.

Browne y Wildavsky (1984) apuntan la necesidad de profundizar en el rol del implementador como “evaluador intencional” o *learner* (aprendiz). De Leon (1982, 1983 y 1987) sugiere que la terminación de toda política debe estar en manos de una comunidad evaluadora que se encargue de analizar cuidadosamente el programa, rediseñando su contenido y facilitando con ello la transferencia de aprendizaje desde una organización a otra. Para ello es necesario el apoyo político de los electores y de los actores organizacionales internos.

Por su parte, Etheredge (1979, 1981 y 1985) percibe la evaluación y la implementación como procesos interconectados de aprendizaje y considera que el “aprendizaje gubernamental” efectivo es aquel que genera información que contribuye a un cambio constructivo. De acuerdo con este autor, las buenas decisiones son aquellas que se encuentran fundamentadas en el aprendizaje y dan a luz a nuevos aprendizajes. Estas últimas son decisiones “auto-dirigidas” ya que demandan la evaluación y el rediseño de la política, que deben ser codificadas en “memorias organizacionales o institucionalizadas”.

En la misma línea, Deutsch, propone elaborar un test que permita evaluar las pautas de aprendizaje y de comportamiento de una organización planteando las siguientes preguntas (1985, p. 193):

- ¿Ha sido *creativo* el aprendizaje de la organización, es decir, ha aumentado ésta su ámbito de entradas posibles de información provenientes del mundo exterior, y de posibles recombina- ciones internas?
- ¿O tal aprendizaje no ha agregado ni quitado a la organización aptitudes para el aprendiza- je y la autoconducción?
- O, finalmente ¿ha sido patológico el trabajo de aprendizaje de la organización, esto es, ha aprendido algo que haya reducido su aptitud posterior para aprender, o para controlar su pro- pio comportamiento?

Siguiendo esta idea, el modelo de Sabatier y Jenkins-Smith, (1993) centrado en las *advocacy coalitions* propone una síntesis de las perspectivas *top-down* (instituciones, creencias de las elites políticas y condiciones económico-sociales) y *bottom-up* (énfasis en la red) en la que la implementación es percibida como un proceso de aprendizaje dentro de un sistema y sus subsistemas políticos. El principal propósito de este modelo es analizar la forma en que el proceso de aprendizaje tiene lugar entre las

elites políticas, exponiendo aquellas condiciones institucionales que son más apropiadas para “aprender” y cambiar las creencias del centro decisor.

El fin último del aprendizaje es incrementar la utilización efectiva de información, generando feedback y comprometiendo a los implementadores en la búsqueda de soluciones a obstáculos inesperados. La implementación se convierte en una **exploración**, en un examen continuo de hipótesis (Browne y Wildavsky, 1984) en el que la evaluación, partiendo de los descubrimientos realizados en el transcurso de la implementación –y no de los objetivos establecidos-, es utilizada como camino para el éxito de la puesta en práctica. Este tipo de evaluación orientada al aprendizaje, en el que participan los actores principales, se dirige a desvelar asunciones defectuosas, a rediseñar el contenido de la política y a redefinir los objetivos en un proceso continuo de **reformulación y reimplementación**.

El paradigma de *policymaking* más reciente que aboga por la adaptación de la política y el aprendizaje es la denominada “toma de decisión adaptativa” de Walker (2001). La incertidumbre que provoca en la formulación e implementación de políticas el nuevo contexto caracterizado por los avances en la tecnología de la información y los cambios en la estructura social, económica y estatal exige, según este autor, el desarrollo de nuevas herramientas analíticas que proporcionen una rápida y flexible respuesta que permitan cambiar las circunstancias y construir un plan en el que el aprendizaje sea parte esencial del proceso de toma de decisión.

Este paradigma reconoce que las políticas deben ser diseñadas para responder de antemano a los cambios del contexto y generación de nueva información, elaborando una previsión explícita de aprendizaje. En este sentido, es necesario que la política incluya una “plan de contingencia” que proporcione un método sistemático de control del ambiente, de recopilación de información, y de ajuste y reajuste del programa a las nuevas circunstancias.

Las políticas se diseñan, por tanto, para ser incrementadas y adaptadas en un proceso dividido en dos fases: una “fase de ideas” (*thinking phase*) y una “fase de implementación” (*implementation phase*). En la “fase de ideas” el problema es formulado, el análisis es conducido y la política adaptativa es especificada, incluyendo reglas para su implementación⁴⁷. Por su parte, la “fase de implementación” consta de una secuencia real de acontecimientos y acciones que representan la ejecución de una política adaptativa acordada previamente. En este caso cuando las “acciones defensivas” o “correctivas” establecidas en el plan son insuficientes, la política original debe establecer la posibilidad de reexaminar el “desencadenamiento de las condiciones”, lo cual lleva a recomenzar el proceso de *policymaking* y profundizar en el conocimiento del entorno, de numerosos aspectos de la política y de las identidades, motivaciones y capacidades de los participantes clave.

5.2. El paradigma de la gobernanza: un nuevo marco de análisis de la implementación

Cada una de las dimensiones que hemos indicado a lo largo del epígrafe anterior –adaptación, evolución, exploración, negociación y aprendizaje - van a ser retomadas con fuerza en la década de los noventa por el nuevo paradigma de la *governance*⁴⁸, en especial el fenómeno de la interacción entre

⁴⁷ Walker contempla los siguientes pasos en esta fase: (I) ensamblar la estructura de la política, (II) identificar incertidumbres clave, (III) separar las acciones que van a ser tomadas de aquellas que pueden o deben ser aplazadas hasta que se tenga disponible más información, (IV) desarrollar señales para controlar los cambios en el entorno y establecer “desencadenadores” (*triggers*) para planes de contingencia, y (V) establecer límites para la validez del análisis que, una vez franqueados, conduzcan a un nuevo estudio o evaluación de la política.

⁴⁸ Dunsire (1995, p. 34) apunta que el desarrollo del estudio de la administración pública pasa por diferentes fases. Si en la década de los setenta el nombre de la disciplina es “administración pública”, en los ochenta pasa a denominarse “política pública y gestión”, y finalmente en los noventa se convierte en “gobernanza”.

diferentes actores en el seno de redes políticas. Será precisamente el análisis de este fenómeno el puente que ponga en contacto los estudios de implementación con los enfoques de la gobernanza bajo la denominada *multi-actor implementation approach* (O'Toole; 1989, 2000).

A juicio de Kettl (2000, pp. 23-24), la teoría de redes ha proporcionado un adecuado marco de análisis para entender la interconexión, cada vez más creciente, entre distintas organizaciones que trabajan conjuntamente para implementar las políticas. En la nueva gobernanza el gobierno actúa con el concurso de otros actores, más allá de estructuras jerárquicas, en contextos dominados por relaciones horizontales. Esta perspectiva proporciona un "foco" diferente sobre la implementación, anticipado previamente por el enfoque *bottom-up*. A diferencia de este y otros enfoques próximos, el paradigma de la gobernanza concede mayor atención a las relaciones de dependencia, y a valores relacionados con el carácter público del gobierno como la justicia, igualdad y equidad. Al mismo tiempo, en este tipo de investigaciones la implementación no es percibida como una etapa posterior al diseño y toma de decisión en el interior de estructuras jerárquicas, sino más bien como un "proceso externalizado de actores públicos y privados" (Hill y Hupe 2003, p. 110) que buscan poner en práctica una política o programa a través de fórmulas de consenso y de cooperación entre los mismos. En este sentido, la teoría de la gobernanza es una muestra de la vitalidad que siguen teniendo las preocupaciones que habían aflorado en el campo de la implementación a partir de las primeras críticas suscitadas por el carácter simplista de la aproximación *top-down* (O'Toole, 2000, p. 277).

Un ejemplo de investigación que conecta el tema de la gobernanza con el estudio de la puesta en práctica es el trabajo de Stoker (1991)⁴⁹ en el que adapta el marco de regímenes de Stone (1989)⁵⁰ a la implementación intergubernamental y aplica la teoría de juegos para distinguir diferentes circunstancias dentro de este proceso – especialmente aquellas que implican formas más o menos complicadas de conflicto entre actores interdependientes. Según O'Toole (2000), en el trabajo de Stoker no solamente se combinan los modelos *top-down* y *bottom-up* en un enfoque coherente basado en el régimen, sino que pueden deducirse recomendaciones prácticas, bajo una perspectiva de gobernanza que percibe la implementación como un aspecto más a tener en cuenta. También el trabajo de Edward Weber (1998)⁵¹ conecta el tema de la gobernanza con la implementación. Centrado en averiguar los requisitos de cooperación que permiten resolver el problema ambiental en Estados Unidos, su estudio intenta integrar los modelos *top-down* y *bottom-up* utilizando herramientas analíticas que explican escenarios en los que interactúan diferentes actores. Por su parte el proyecto de Lynn, Heinrich y Hill (1999 y 2000) intentan sintetizar aquellos factores que influyen sobre el desempeño político desde numerosos niveles, teniendo en cuenta variables propias del análisis de implementación en un contexto general de gobernanza.

Tal como apunta O'Toole (2000, p. 276) precisar en qué se centra el estudio de la gobernanza no es tarea fácil. La gobernanza -que entronca con la fructífera tradición teórica del estado y su compleja relación con la sociedad civil- intenta explicar la estrategia que despliegan los gobiernos actuales para adaptar su funcionamiento a los cambios que se vienen produciendo en los últimos años en el orden económico, político, social, cultural y tecnológico. Pierre y Peters (2000, pp. 51-69) sintetizan estos cambios en los siguientes términos:

- Crisis financiera del estado durante los años ochenta y noventa.

⁴⁹ Stoker, R. (1991): *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

⁵⁰ Stone, C. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence: University Press of Kansas.

⁵¹ Weber, E. P. (1998): *Pluralism by the Rules: Conflict and Cooperation in Environmental Regulation*, Washington D.C.: Georgetown University Press.

- Desarrollo de una ideología orientada al mercado.
- Fenómeno de la globalización.
- Fracaso del desempeño del estado
- Emergencia de la Nueva Gestión Pública.
- Cambio social e incremento de la complejidad de la demandas sociales (interés en temas como la participación, protección medioambiental y género).
- Aparición y desarrollo de organizaciones regionales e internacionales.
- Nuevas formas de coordinación y dirección política.

Además de dar cuenta del cambio relacional entre estado y sociedad, la gobernanza se ha convertido en el gran paradigma donde tienen cabida y se vinculan un importante número de aportaciones procedentes de distintas áreas de la Ciencia política, desde la gestión y políticas públicas hasta las relaciones internacionales, pasando por los estudios más recientes sobre las tecnologías de la información y conocimiento. Es precisamente de esta capacidad aglutinadora de donde deriva el origen de su popularidad y fortaleza.

Sin embargo, este carácter “contenedor” lleva a que la gobernanza adquiera, al mismo tiempo, la apariencia de un concepto escurridizo con numerosas definiciones y un número inabarcable de variables explicativas. En efecto, este término procedente del inglés *governance* y que ha sido traducido también como “gobernación”, “gobierno en red” o “gobierno relacional” presenta una multitud de definiciones. Unas altamente genéricas, como la de Stoker que percibe la gobernanza como la “capacidad de actuar, reuniendo los recursos requeridos para llevar a cabo los fines colectivos de la sociedad” (1991, p. 51) o la de Lynn que la define como “los regímenes de leyes, normas administrativas, resoluciones judiciales, y prácticas que constriñen, prescriben y posibilitan la actividad gubernamental” (1999, pp. 2-3). De forma más concreta, Rhodes se refiere a ella como “redes auto-organizadas e inter-organizaciones” (1997, p. 15), mientras que para McGregor supone “la aplicación de poder y autoridad en una forma que compromete a actores políticos relevantes en las decisiones de gestión” (1993, p. 182).

Esta pluralidad de definiciones es reflejo de los distintos enfoques que surgen dentro de la teoría de la gobernanza. A este respecto, Rhodes (1997, pp. 46-52) habla de un total de seis “usos” de gobernanza que podemos ordenar en torno a tres grandes focos:

- Usos orientados a la reforma administrativa vía introducción de técnicas procedentes de la gestión privada: gobernanza como “estado mínimo”, como “gobernanza corporativa” y , como “Nueva Gestión Pública”.
- Usos orientados a la interacción entre diferentes actores públicos y privados: gobernanza como “sistema socio-cibernético” y como “redes auto-organizadas”.
- Visión integral bajo la forma de gobernanza como “buena gobernanza”⁵².

⁵² Kooiman (1999, p. 69) amplía esta clasificación de seis a diez significados, añadiendo: la gobernanza como dirección; la gobernanza como orden intencional, “gobernando la economía” o sectores económicos, y finalmente la gobernanza y gubernamentalidad.

La “gobernanza como estado mínimo” es una redefinición de la intervención pública a través del desarrollo del mercado, la privatización y la reducción del funcionariado. Por su parte, la “gobernanza como gobernanza corporativa” se refiere al sistema por el que se dirigen y controlan las organizaciones tanto públicas como privadas, mientras la “gobernanza como Nueva Gestión Pública” centra su interés en la competencia, mercados, clientes y posibles consecuencias.

Dentro de los usos que enfatizan la participación de diversos actores, “la gobernanza como sistema socio-cibernético” incide en la idea de que las políticas son resultado, no de un gobierno central, sino de intervenciones e interacciones sociales, políticas y administrativas entre participantes que se necesitan mutuamente y negocian entre sí. La “gobernanza como redes auto-organizadas” parte del mismo supuesto pero insiste en que los servicios pueden ser proporcionados por alguna combinación de gobierno y sectores privados en el marco de *networks* autoorganizadas como alternativa al mercado y a estructuras jerárquicas.

Por último, la “gobernanza como buena gobernanza” se identifica, según Leftwich (1993 y 1994) con tres corrientes: “sistémica” (la gobernanza es más amplia que el gobierno al englobar el poder político y económico tanto interno como externo) “política” (la gobernanza se refiere a un “estado que disfruta de legitimidad y autoridad, derivadas de un mandato democrático”) y “administrativa” (la gobernanza “se refiere a un servicio público eficiente, abierto, responsable y auditado que tiene la competencia burocrática para diseñar e implementar las políticas y gestionar el sector público”).

Siguiendo a Pierre y Peters (2000) y la terminología de Lindblom, Hill y Hupe (2003, pp. 180-181) prefieren hablar de tres modos de gobernanza: “autoridad”, “transacción” y “persuasión”. En la “gobernanza como autoridad”, la acción del gobierno se orienta fundamentalmente a la regulación e imposición y a la prestación de servicios en exclusividad, de manera que el gobierno juega el papel de una especie de “director jefe ejecutivo”. En sentido contrario, en la “gobernanza por transacción” y la “gobernanza por persuasión” destaca la participación de otros actores en la toma de decisión. Mientras el primer modo enfatiza la evaluación y el buen funcionamiento del marco de actuación, y considera al gobierno un “inspector” que dirige la estructura en un contexto en el que la legislación, el diseño institucional y la supervisión son importantes, el segundo modo señala que los objetivos son elaborados e implementados en escenarios de búsqueda de consenso entre el gobierno y otros actores de la sociedad, por lo que el final del proceso está totalmente abierto.

Hill y Hupe (2003) (pp. 182-195) distinguen tres “lugares” o “escenarios” en la gobernanza: “escenario político-administrativo” (lugar de las relaciones político-sociales, esto es, el nivel del gobierno nacional y las “altas instituciones del estado” donde se formulan las políticas y existe, según Matland (1995) cierto nivel de ambigüedad y conflicto), “escenario institucional” (lugar de relaciones institucionales intermedias tanto verticales y horizontales entre organizaciones) y “escenario micro” (lugar de las organizaciones de implementación o *street level* que pueden estar orientadas a su cometido, o bien al mercado y a las organizaciones profesionales. Generalmente se impone la cooperación entre una variedad de organizaciones locales). En cada escenario pueden observarse tres niveles diferentes de acción: “constitucional”, “directivo” y “operacional”.

Tabla 1.3. Marco analítico: Los tres niveles de Governance

Nivel de acción			
Lugar en las relaciones político-sociales	Constitucional	Directivo	Operacional
Sistema político-administrativo	Diseño de las instituciones político-administrativas Diseño del sistema (por ejemplo relaciones intergubernamentales)	Formulación y decisión (diseño de la legislación y obligaciones de la política) Creación de marcos de la política (por ejemplo institucionalización de la supervisión)	Gestión de los procesos de la política
Relaciones institucionales	Sistemas de mantenimiento	Diseño y mantenimiento de trayectorias de implementación	Gestión de las relaciones interorganizacionales
"Street level"	Diseño de instituciones locales	Diseño local de "políticas de implementación"	Gestión de contactos externos e internos

Fuente: Hill y Hupe (2003, p. 183)

En cada lugar o escenario hay una variedad de factores que constituyen el contexto específico de acción en el que se gestiona la puesta en práctica. Para cada escenario, estos autores señalan una variable que compendia otras homogéneas. Relacionando las distintas variables de cada escenario (verticalmente siguiendo la tabla 1.4) tenemos los tres modos de gobernanza enumerados anteriormente que poseen perspectivas de acción diferentes. La "gobernanza como autoridad" se dirige a hacer cumplir determinado mandato (*enforcement*) durante la puesta en práctica por parte de un órgano con responsabilidad explícita en la tarea y atención en la formulación de la política. En este contexto, la gestión de las relaciones interorganizacionales exige claridad sobre los cometidos y competencias, así como la búsqueda de conformidad por parte de los implementadores y demás participantes. Por su parte, la implementación en una "gobernanza transaccional" se orienta hacia el rendimiento (*performance*) centrándose en los resultados o productos. La dirección política proporciona el marco de actuación y el aumento de la conformidad con el "contrato" se convierte en una actividad clave en el proceso de gestión diario de las relaciones interorganizacionales. A "nivel de calle" se busca obtener la conformidad de los grupos objetivo externos, orientándose la interacción a incrementar y mantener el servicio. Por último, en la "gobernanza persuasiva" tiene lugar un proceso de "coproducción" durante la puesta en práctica con el propósito de gestionar los *outcomes* como resultados compartidos. La gestión se dirige a invitar a distintos actores a participar en el proceso político con altas dosis de discreción. Las relaciones interorganizacionales implican realizar redes o asociaciones de implementación, mientras en el escenario micro se aboga por aumentar la profesionalización e institucionalizar la participación del cliente, de modo que la evaluación y los procedimientos de queja se convierten en instrumentos esenciales.

Tabla 1.4. Caracterizaciones de los escenarios

Escenarios de la política: Carácter de la formación de la política	Formación clara de la política	Formación del marco de la política	Formación continua de la política
Escenarios institucionales: Carácter de las relaciones interorganizativas	Sistema de mando (<i>command</i>)	Mercado	Red
Escenarios micro: Orientación	Aplicación de la norma	Servicio	Consulta y consenso
Nivel adecuado de modo de gobernanza	Autoridad	Transacción	Persuasión

Fuente: Hill y Hupe (2003, p. 186)

Como se puede apreciar, la implementación aparece caracterizada en esta teoría como parte de la gobernanza que implica actividades públicas que siguen a las decisiones legítimas. En este sentido, Hill y Hupe (2003, pp. 193-195) afirman que si bien la puesta en práctica de la política pública tiene varias formas, todas ellas son parte operacional de la gobernanza, esto es, la implementación, según estos autores, puede ser concebida como “gobernanza operacional”. Así, detrás de cada modo y perspectiva de gobernanza existe una “imagen” específica de implementación, tal como se puede observar en la tabla 1.5.

Tabla 1.5. Imágenes de implementación según modos de gobernanza

	Implementación según la gobernanza como autoridad	Implementación según la gobernanza como transacción	Implementación según la gobernanza como persuasión
Relación entre decisor e implementador	Relaciones verticales fuertes	Relaciones verticales débiles.	Autonomía relativa
Valores que guían el trabajo de los implementadores	Poder formal: estándares establecidos y autoridad formal	Poder material: incentivos y sanciones	Confianza en el profesionalismo y opinión experta
Responsabilidad de los implementadores	Responsabilidad vertical	Los “agentes” son responsables contractualmente ante los decisores y llegan a compromisos con los grupos objetivo	Múltiple: los implementadores son considerados “socios” tanto a nivel vertical como horizontal
Idea de la implementación	Proceso que sigue los estándares establecidos e ideales normativos	Proceso orientado a la consecución del éxito	Proceso orientado a coproducir resultados conjuntamente

Fuente: elaboración propia a partir de Hill y Hupe, 2003, pp. 193-194

La “gobernanza moderna” (Kooiman, 1993) o “nueva gobernanza” (Rhodes, 1997) se encuentra vinculada a la “gobernanza transaccional” y, especialmente, a la “persuasiva” a través de las denominadas **redes políticas**. Bajo este enfoque, la gobernanza es percibida de manera dinámica, buscando entender cómo los actores, públicos y privados, controlan las actividades económicas y producen resultados deseados (Pierre y Peters, 2000, p. 23). Este fenómeno que no es nuevo en el contexto político de ciertos países, preferentemente aquellos de raigambre anglosajona – pensemos en el concepto “iron triangles” de la tradición pluralista estadounidense, y en los de “subgobierno” de Ripley y Franklin (1980), o “comunidades políticas” de Jordan y Richardson (1979, 1985, 1987)- sí presenta actualmente novedades significativas en su versión extrema al contemplar la posibilidad de que redes fuertemente coordinadas y cohesionadas puedan actuar al margen del estado. Sin llegar a este extremo, lo que sí es cierto es que la gobernanza contemporánea ya no es fruto del control y autoridad del gobierno sobre la sociedad sino más bien producto de la dependencia e interacción constante entre grupos que negocian, intercambian ideas, se asesoran mutuamente, coordinan sus intereses y recursos, y llegan a acuerdos en el interior de redes más o menos estables que facilitan la implementación de las políticas.

Como señala la ya extensa literatura sobre redes (Richardson y Jordan, 1979; Rhodes, 1986, 1988, 1997; Kenis y Schneider, 1991; Peters, 1991, 1998; Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993; Kooiman, 1993, 2004; Dowding, 1995; Hjern y Porter, 1997; Heywood y Wright, 1997; Marsh, 1998; Klijn y Koppenjan, 2000; O’Toole, 2000; Richards y Smith, 2002;) este tipo de gobernanza muestra diferentes caras en función del área de la política y del rol -central o periférico- que jueguen los poderes públicos en el proceso, de modo que podemos encontrar redes que llegan a complementar, e incluso a suplantar, la acción de gobierno y otras en las que éste actúa como actor principal. También varían las redes según muestren mayor cohesión interna, como las “comunidades políticas”, o menor cohesión como las denominadas “redes temáticas”, así como mayor o menor grado de “autoorganización” (Marsh y Rhodes, 1992; Rhodes, 1997).

La gobernanza es entendida, de esa manera, como “gobierno interactivo”, como “co-gobernanza” al conllevar la utilización de formas organizadas de interacción y al implicar formas horizontales de gobierno, donde los distintos actores interdependientes se relacionan, se comunican, colaboran y se coordinan sin necesitar de un actor central o dominante (Rojo, 2005, p. 16). El consenso y cooperación se convierten en elementos clave del proceso político, en donde ningún actor, público o privado, dispone del conocimiento, la información y los recursos suficientes para dar respuesta, por sí solo, a los múltiples e intrincados problemas (*issues*) a los que ha de hacer frente (Rojo, 2005, p. 8).

Dentro de esta perspectiva el estado sigue manteniendo una posición de preeminencia y liderazgo, proporcionando los objetivos de gobierno. Su papel no decrece, más bien, su tradicional rol directivo es transformado o complementado por el de conductor y coordinador de una sociedad crecientemente más compleja en la que el límite entre lo público y privado es cada vez más borroso. En este sentido, la tarea del gobierno es permitir interacciones socio-políticas; fomentar acuerdos variados para hacer frente a problemas y distribuir servicios entre numerosos actores (Rhodes, 1997, p. 51). En definitiva, tratar de movilizar las competencias y los recursos dispersos entre una multiplicidad de actores públicos y privados (Morata, 2004, p. 27). En todo caso hay que tener presente, tal como apuntan Pierre y Peters (2000, pp. 26) que el rol que el estado juega en la gobernanza varía según la concurrencia de una serie de factores: los patrones históricos de regulación y control sobre el sector; el interés institucional en mantener el control; el grado en que la gobernanza requiere autoridad política y legal; y la fortaleza de las organizaciones y redes sociales. Por tanto, el papel real que desempeña el estado en la gobernanza es el resultado de “un tira a floja” entre el rol que quiere jugar éste y el rol

que el entorno le permite jugar, configurándose así un continuum de modelos de gobernanza que van desde aquellos más centrados en el estado a aquellos más centrados en la sociedad civil.

Más allá del enfoque y modo adoptado, este paradigma guarda, según Bouzas Lorenzo (2005, pp. 108-109), una serie de rasgos comunes. La gobernanza es, en esencia, una respuesta al fenómeno de la globalización y expansión de las nuevas tecnologías de la información y conocimiento (TIC) que busca, al mismo tiempo, explicar y estimular una mayor agilización y autorregulación del proceso de toma de decisión a través de la optimización de recursos y, fundamentalmente, la búsqueda del consenso y cooperación implicando en el mismo a ciudadanos y organizaciones no gubernamentales para responder a la cada vez mayor exigencia de acceso a la información, transparencia y fortalecimiento de la sociedad civil. Con ello se acentúa la formación de la ciudadanía y, en consecuencia, la búsqueda de una mayor legitimidad de la acción de gobierno.

Por tanto, las características compartidas de la gobernanza son, de acuerdo con Rhodes (1997, pp. 52-53):

- Interdependencia entre organizaciones públicas y privadas cuyos límites son cambiantes y opacos.
- Interacciones continuas entre miembros de una red debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar propuestas. Estas interacciones son percibidas como “juegos” fundamentados en la confianza y regulados por normas negociadas y compartidas por los participantes de la red.
- Autonomía del estado. La redes están autoorganizadas y no son responsables ante el estado. Aunque el estado no ocupa una posición de soberanía, puede indirectamente dirigir las redes.

En definitiva, la idea base detrás del paradigma de la gobernanza es la constatación de un nuevo estilo y una nueva concepción de gobernar, distinta de la tradicional y en la que se recogen formas de coordinación y cooperación social diferentes de las jerárquicas y de las del mercado (Rojo, 2005, p. 7). Se produce, así, según Pierre y Peters (2000 pp. 4-5), un cambio de perspectiva con respecto a las relaciones y dependencias sociedad-estado. Si tradicionalmente el gobierno disfrutaba de una posición privilegiada en la sociedad gracias a su poder político y autoridad, en la “nueva gobernanza” el estado aparece como un actor con control sobre algunas bases de poder -en especial los poderes ejecutivo y legislativo y la capacidad de hacer cumplir las políticas públicas- y con una dependencia creciente de los actores sociales, debido, entre otras razones, a la escasez de recursos para proporcionar servicios públicos, la falta de legitimidad, o la existencia de un entorno crecientemente ingobernable.

6. Hipótesis y variables de estudio

Establecido el marco teórico de la investigación cabe formular las siguientes preguntas: ¿qué puede aportar la teoría de la implementación al estudio de una actividad de las características del marisqueo? ¿Nos proporciona esta teoría instrumentos analíticos útiles para entender la puesta en práctica en un contexto administrativo altamente burocratizado? Una primera respuesta a estas preguntas se encuentra implícita en el objetivo principal de nuestra investigación; explicar el éxito relativo de la puesta en marcha de la política de marisqueo, esto es, llegar a responder a la cuestión siguiente: ¿qué factores han permitido que ciertos objetivos de la política de marisqueo hayan sido alcanzados durante el proceso de implementación?.

Con el propósito de dar respuesta a estas preguntas y a aquellas más específicas indicadas en la introducción, es necesario contrastar empíricamente la teoría adaptándola a nuestro objeto de estudio y desglosando sus conceptos en hipótesis operativas. En este sentido, debemos hacer la siguiente precisión: aunque la metodología, en especial la cuantitativa, recomienda operacionalizar conceptos abstractos en fenómenos observables, el funcionamiento de la administración pesquera, orientada más a tramitar procedimientos rutinarios que a registrar datos e incidencias, lleva a que sea prácticamente imposible construir indicadores que den cuenta de la relación directa de la Consellería con el sector⁵³. Por ello, siguiendo el método cualitativo, el máximo nivel de concreción al que podemos aspirar en nuestras observaciones es señalar evidencias que indican los actores de la política en un conjunto de documentos y en el transcurso del grupo de discusión y de las entrevistas realizadas. Con ello conseguimos acceder a un caudal de datos cualitativos que son, tal como afirma Patton (1980, 1990) descripciones detalladas de acontecimientos, personas, interacciones y conductas.

Para iniciar este proceso y simplificar el maremagno de términos y proposiciones presentes en la teoría, elaboramos un “mapa conceptual”⁵⁴ representado en el gráfico 1.2 en el cual podemos observar las relaciones más significativas entre los principales conceptos⁵⁵.

En este mapa destaca el concepto “éxito”, de enorme trascendencia en el estudio de la puesta en práctica. El éxito de una política es percibido de diferente modo según la perspectiva que empleemos, bien como consecución automática de los objetivos formulados (*top-down*) o bien como resultado de un complejo proceso de modificación y adaptación de los objetivos a las circunstancias del entorno (*bottom-up*). Relacionado con este último enfoque emerge, tal como queda patente en el gráfico, otro de los conceptos clave en este sistema teórico: “adaptación”, entendida como una estrategia deliberada que busca implementar la acción gubernamental mediante la reforma de su contenido a través del concurso de una pluralidad de actores. Ambos términos, aunque no recogen todos los matices y conexiones lógicas de la perspectiva *bottom-up* y del paradigma de la gobernanza, delimitan y definen buena parte del fenómeno de la puesta en práctica de la política de marisqueo, que puede ser sintetizado en la siguiente proposición: **una mayor adaptación de la política pública a su entorno durante el proceso de implementación aumenta la probabilidad de que la política alcance el éxito esperado.**

En efecto, y según las observaciones realizadas, podemos afirmar que los resultados exitosos de la política de marisqueo están íntimamente relacionados con una serie de adaptaciones que sufre durante el proceso de implementación. Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando utilizamos los términos “adaptación” y “éxito” en esta política concreta?. Para responder a esta pregunta es necesario operacionalizar ambos conceptos de modo que sean convertidos en **variables** que den cuenta de propiedades empíricas específicas que, según nuestro punto de vista, posee la puesta en práctica de la política.

⁵³ En las entrevistas realizadas son constantes las quejas por parte de los funcionarios de la ausencia de protocolos para el registro de datos y la escasez de tiempo y recursos para la elaboración de informes sobre la actividad. La investigación encargada a la socióloga del Instituto Social de la Marina, Begoña Marugán Pintos, por la *Dirección Xeral de Formación Pesqueira e Investigación* y cuyos resultados se publicaron bajo el título *E colleron ese tren... profesionalización das mariscadoras galegas*, intenta paliar la dispersión informativa sobre la política de marisqueo pero sin aportar datos concretos relativos al funcionamiento de la Administración.

⁵⁴ El origen de los mapas conceptuales se encuentra en los trabajos de Novak a mediados de los años sesenta en el ámbito de la psicología del aprendizaje a partir de las teorías de Ausubel. Novak crea los mapas conceptuales como instrumento para hacer visible el tipo de aprendizaje adquirido por los niños a través de la representación gráfica de relaciones entre conceptos.

⁵⁵ Esta forma de operar ratifica, sin duda, las palabras de Zuckerman (1991, p.13) cuando habla de “cacofonía de la ciencia política” y señala que los politólogos “mantienen profundas discrepancias acerca de los enfoques y métodos de análisis apropiados, proponiendo hipótesis y teorías que, literalmente, se contradicen entre sí”.

Conforme a los datos recabados, por **adaptación** nos referimos a las siguientes tres variables que definen empíricamente el comportamiento de la Xunta con respecto al sector: (I) “adopción de una estrategia adaptativa por la Administración autonómica”, (II) “aproximación de la Consellería a las mariscadoras”, y (III) “intervención de los implementadores en la política”. Por su parte, **éxito** hace referencia a la “consecución de los objetivos reformulados en torno a la formación y organización del sector”, principales vectores del cambio.

Interrelacionando este conjunto de variables llegamos a la **hipótesis** de partida de nuestro estudio: **Una mayor aproximación de la Consellería de Pesca a las mariscadoras, así como una mayor intervención de los implementadores, han hecho posible la consecución de los objetivos de la política en el marco de un proceso implementador caracterizado por una estrategia adaptativa.**

Tal como puede apreciarse en el gráfico 1.3, en esta hipótesis correlacionan, bajo **relaciones positivas de causalidad**, dos **variables independientes** (“aproximación de la Consellería a las mariscadoras” e “intervención de los implementadores en la política”)⁵⁶ que explican la **variable dependiente** “consecución de los objetivos reformulados”.

Especificando el significado de cada variable independiente, podemos constatar que la “aproximación de la Consellería a las mariscadoras” es consecuencia de la ubicación de éstas en el centro de la Comunidad Política de Marisqueo que lleva a cabo la propia Administración pesquera. Gracias a este reordenamiento de fuerzas en el interior de la red, la “aproximación de la Consellería a las mariscadoras” puede observarse a través de dos fenómenos:

- Las mariscadoras tienen acceso directo a la administración autonómica participando en reuniones, contactando con el personal administrativo por diferentes medios y realizando consultas personalizadas con la Consellería.
- La Consellería se implica en el trabajo diario del sector realizando visitas a las agrupaciones e interactuando con las trabajadoras en el propio arenal, asistiendo a las asambleas de la agrupación, asesorando jurídicamente a las mariscadoras (especialmente en lo relativo a los permisos de explotación y estatutos internos), apoyándolas técnicamente con biólogos y especialistas en acuicultura y concediéndoles ayuda económica y material.

Por su parte la variable “intervención de los implementadores en la política” es resultado de un doble proceso: (I) la reforma del *Servizo de Extensión Pesqueira* (SEP) y (II) la coordinación de las unidades administrativas encargadas de la política. Este doble proceso se traduce en:

- La llegada de nuevos *Axentes de Extensión* a la *Dirección Xeral de Formación Pesqueira e Investigación* sustituyendo a los agentes anteriores.
- La redefinición del SEP que pasa de desempeñar tareas divulgativas a tareas centradas en la asistencia y asesoramiento de las mariscadoras.

⁵⁶ Hill y Hupe (2000 p. 123) reúnen las variables independientes aparecidas en diferentes investigaciones sobre implementación en las siguientes siete categorías:

- Características de la política
- Formación de la política: estructuración de la política desde el centro político.
- El proceso de transferencia política o “administración pública vertical”.
- Factores que afectan a las respuestas de las agencias de implementación: características de las agencias y comportamiento de los *street-level bureaucrats*.
- Relaciones horizontales entre organizaciones necesarias para colaborar en la implementación.
- El impacto de las respuestas sobre los afectados de la política.
- Factores ambientales macro.

- El cambio de rol de los encargados de la implementación que se convierten en los principales suministradores de información sobre el sector que recaban diariamente y en el transcurso de los *encontros*.
- La intervención de los funcionarios de las direcciones generales participantes (*Dirección Xeral de Marisqueo e Acuicultura* y de la *Dirección Xeral de Formación Pesqueira e Investigación*) en los órganos informales de coordinación (*Comisión de Coordinación y Mesa do Marisqueo*).

Al contrario de lo que sucede con las variables explicativas, la variable dependiente “grado de consecución de los objetivos reformulados” puede ser cuantificada acudiendo a una serie de indicadores -que podemos agrupar en torno a los dos principales ámbitos en los que actúa la Consellería: **formación** y **organización**- los cuales mostrarían el cambio introducido en la actividad entre 1989 y 2001. De este modo:

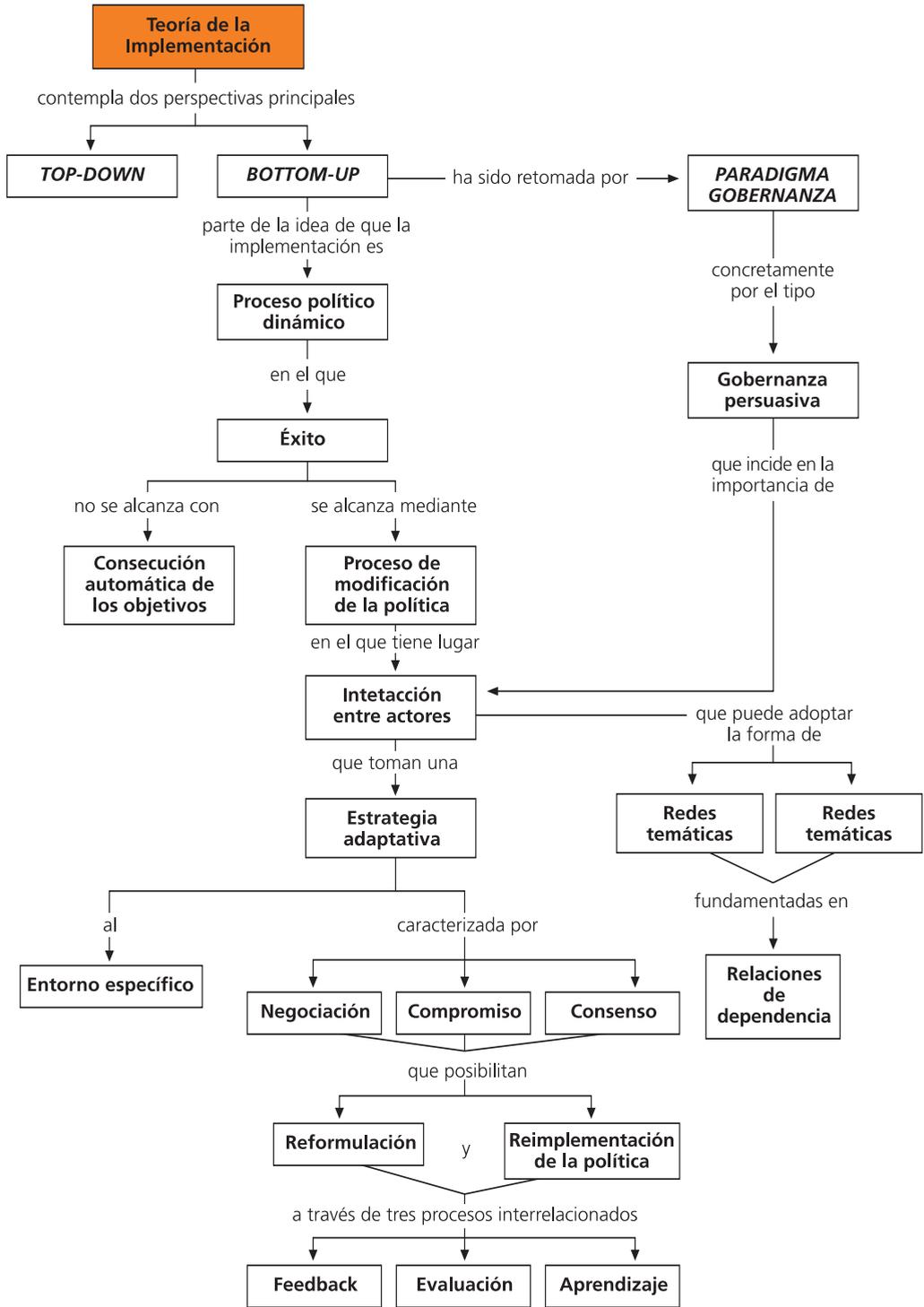
- A nivel formativo, el éxito de la política de marisqueo se reflejaría en:
 - **Número de cursos** y nivel de **participación de las mariscadoras** en los mismos.
 - Cambio de **contenido** y **estructura** de los cursos.
- En el ámbito organizativo el éxito se expresaría en :
 - **Número de agrupaciones** de mariscadoras existentes.
 - **Número de mariscadoras** con **responsabilidades directivas** en las Cofradías.

Además de variables explicativas y dependientes, interactúan otros dos tipos de variables en nuestra hipótesis. Por un lado, la variable “cambio del conselleiro de Pesca” que podemos denominar **antecedente** al intervenir con anterioridad a las variables independientes. Aunque no se encuentra explícita en la formulación de la hipótesis, esta variable nos aporta un dato significativo que puede ayudar a explicar por qué varía la actitud de la Consellería hacia las mariscadoras y su personal implementador. Por otro lado, la **variable interviniente** “estrategia adaptativa” favorece el vínculo entre la variable dependiente y las variables independientes, condicionando estrechamente su relación y posibilitando tanto la consecución de los objetivos reformulados como la aproximación de la Xunta al sector y una mayor implicación de los implementadores.

Este tipo de estrategia hace referencia a la práctica desarrollada por el Departamento de introducir modificaciones en la política (en la definición del problema y en los objetivos y medidas) creando contextos de negociación -cuyo máximo exponente son los encuentros anuales entre el departamento y el sector- orientados básicamente a alcanzar el consenso en torno a los principales ejes de la política: extensión de técnicas de cultivo, formación según necesidades de las mariscadoras y organización del sector. El compromiso en la política por parte de las mariscadoras es alcanzado por la Consellería en un juego de concesiones mutuas:

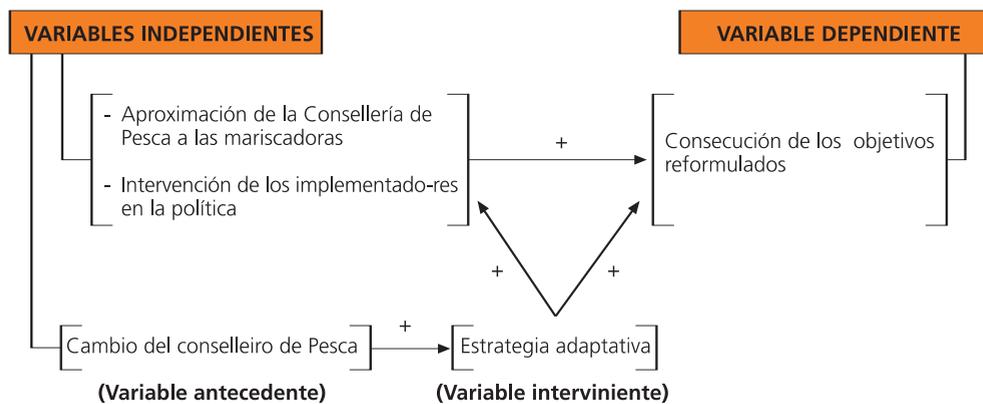
- De la Consellería al sector: flexibilización del cumplimiento de la norma, adaptación gradual al nuevo escenario, ayuda técnico-económica y cesión de material.
- Del sector a la Consellería: afiliación a la Seguridad Social (Instituto Social de la Marina), lucha activa contra el furtivismo externo e interno, autovigilancia, creación de agrupaciones sólidas y autogestionadas, asistencia a cursos de formación e introducción de técnicas de cultivo.

Gráfico 1.2. Mapa conceptual: relación entre la perspectiva bottom-up y el paradigma de la gobernanza



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 1.3. Relaciones entre las variables de estudio



Fuente: Elaboración propia

2. PERTINENCIA DEL ESTUDIO DEL MARISQUEO A PIE. RELEVANCIA POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL

“El marisco en Galicia tiene un significado similar al Nilo en Egipto o al maná israelita. Esa fuente de riqueza permanente que cumplía misiones básicas en la vida del gallego, cerrando el ciclo económico de su existencia rural (...) No es por ello raro que el habitante gallego, tan dado a la mitología, ensalzara el marisco al “Olimpo de los mitos” y que a su venerado Santo Patrón (Santiago o Prisciliano) lo adornaran del marisco más entrañable, la vieira, e hiciera lo mismo con el que más se siente identificado (el peregrino San Roque) un pueblo pobre y emigrante”.

González Vidal (p. 5, 1980).

Con una línea de costa que alcanza entre el Río Eo (provincia de Lugo) y el Río Miño (provincia de Pontevedra) los 1.195 Km, el litoral gallego cuenta con un total de 278 arenales y 70 millones de metros cuadrados de zona intermareal. Si a ello añadimos las excelentes características geográficas y biotípicas de las rías, relativamente poco profundas, con escaso oleaje, y sometidas al fenómeno del “afloramiento” marino y al sistema de circulación estatuárica¹, estamos ante unas condiciones óptimas para el asentamiento de una amplia variedad de especies marinas y el crecimiento de marisco de alta calidad².

No sorprende, por tanto, que se haya desarrollado en Galicia una potente actividad económica en torno al marisqueo que se pierde en la memoria de los tiempos. Se tiene constancia arqueológica de su existencia durante el Paleolítico y Mesolítico, así como en la Edad del Bronce, y continúa siendo una fuente principal de alimento y de materia prima para utensilios y ornamentos durante la cultura *castrexa*. De ello da fiel testimonio la multitud de “concheros” -depósitos prehistóricos de conchas y peces-, encontrados en la costa y en el interior del país.

Durante la Edad Media despunta el valor comercial de ciertas especies, especialmente la ostra, y se comienzan las primeras proto-experiencias de cultivo, si bien avanzada la Edad Moderna se constata la sobreexplotación de este molusco y el surgimiento de normas que regulan su extracción, venta y precios. Ya en el siglo XVIII y XIX comerciantes catalanes introducen las primeras técnicas capitalistas en el sector pesquero poniendo en funcionamiento la industria conservera, primero en torno a la sardina y posteriormente, en los años cuarenta del siglo XX, debido al descenso de sus capturas, en torno a especies marisqueras de mayor demanda.

¹ Según Fraga y Margakef (1979) tanto el afloramiento marino como el sistema de circulación estuárica suponen la elevación de aguas profundas (Agua Central Noratlántica) durante el verano, ricas en nutrientes, hacia aguas más someras (Agua Superior Costera), provocando el descenso de temperatura del agua y un aumento en la productividad de las especies.

² Un ejemplo de la alta productividad de las aguas gallegas lo proporcionan Coo, Gallego y Cerviño (1997) comparando el tiempo que tardan en crecer determinadas especies marisqueras en la costa gallega, francesa e italiana: “el cultivo de almeja japonesa y fina, en Francia, necesita por término medio desde semilla de 10-15 mm a talla comercial (40 mm) de un período de 20 a 30 meses. En Italia el crecimiento de la semilla de almeja japonesa de 12,5 mm hasta la talla comercial, en su caso de 35 mm, necesita de 10 a 15 meses. En nuestras rías el crecimiento de la almeja fina de 10 a 15 mm ocupa un período de 12-18 meses para alcanzar la talla comercial de 40 mm. El cultivo de ostra plana en nuestras playas necesita de 12-16 meses para pasar de talla de semilla (5mm) a 60 mm que es la talla comercial. En Francia este mismo cultivo es superior a los 24 meses”.

La aparición de las primeras bateas, el perfeccionamiento de los procesos de enlatado y esterilización en los años cincuenta, y el cambio económico que supone el plan de estabilización en España a lo largo de la década de los sesenta, potenciará la actividad marisquera dirigiéndose ya nítidamente al mercado y pasando de ser un complemento en la dieta a ser una actividad comercial complementaria en la economía familiar (Pardellas, 1998).

Este decorrer histórico va consolidando un sector, sin parangón en el contexto europeo, que deja una huella indeleble tanto en la cultura popular gallega como en las magnitudes macroeconómicas y va a configurar un mapa sociológico peculiar que refleja las duras condiciones de vida y de trabajo de un colectivo altamente feminizado. Antes de adentrarnos en aspectos económicos y sociales concretos conviene detenernos en la descripción del marisqueo como actividad económica.

1. El marisqueo a pie: el largo camino hacia la profesionalización

Según la Real Academia Española (RAE) “marisco” es cualquier animal invertebrado marino comestible, especialmente crustáceos y moluscos³. Se trata de un recurso que extrae el ser humano de su ambiente natural y que utiliza en beneficio propio (Resolución 2995, XVII de la ONU). Estamos ante un término que desde el punto de vista biológico es indefinido (Cerviño, Coo *et al*, 1998) al no referirse a un grupo concreto dentro del reino animal, sino a un conjunto de organismos que tienen única y exclusivamente interés comercial. Por tanto, más que un concepto biológico, “marisco” es un concepto cultural con distintos significados según la región costera y según la incorporación que se vaya realizando de otras especies al consumo humano, como en los últimos tiempos, ha sido el caso de los equinodermos⁴. Es lo que biólogos y economistas denominan “sucesión degradativa”, expresión que utilizan para referirse al cambio de explotación que introducen los mariscadores en función del valor que van alcanzando en el mercado especies que tradicionalmente tenían escasa aceptación.

Del concepto de marisco podemos derivar el concepto de “marisqueo” que se define como aquella actividad encargada de la recogida y/o cría de moluscos, equinodermos y crustáceos para su consumo o venta. La *Lei de pesca de Galicia* lo define de manera más genérica en sus disposiciones adicionales como “la modalidad específica de pesca, consistente en la actividad extractiva dirigida a la captura de animales invertebrados marinos susceptibles de comercialización para el consumo”.

Tradicionalmente han existido dos tipos de **modalidades de marisqueo** según la zona donde se desarrolla y el tipo de recurso que se explota: el “marisqueo a flote” y el “marisqueo a pie”. El “marisqueo a flote” es realizado mayoritariamente por hombres en la zona sublitoral, por debajo de la línea de bajamar viva, de manera que es necesario el uso de una embarcación pequeña (gamela, dorna, etc.) con uno o dos mariscadores que utilizan para faenar diferentes tipos de nasas, especialmente la denominada “vara”⁵. Las principales especies capturadas en esta modalidad son la almeja babosa y

³ La RAE define “crustáceo” como animal artrópodo de respiración branquial, con dos pares de antenas, cubiertos por un caparazón generalmente calcificado, y que tiene un número variable de apéndices, como son el cangrejo, la centolla, la cigala, etc. Por su parte, “molusco” es un metazoo con tegumentos blandos, de cuerpo no segmentado en los adultos o revestido de una concha, y con simetría bilateral, no siempre perfecta. Se divide en bivalvos (almeja, mejillón, ostra, etc.), cefalópodos (pulpo, sepia, calamar, etc.) y gasterópodos (caracoles, etc.).

⁴ Según la RAE los “equinodermos” son metazoos marinos de simetría radiada pentagonal, con un dermatoesqueleto que consta de gránulos calcáreos dispersos en el espesor de la piel o, más frecuentemente, de placas calcáreas yuxtapuestas y a veces provistas de espinas. El principal equinodermo objeto de explotación en la costa gallega es el erizo de mar.

⁵ Palo largo de eucalipto rematado en un rastro metálico provisto de una red en forma de bolsa que es arrastrado por el fondo almacenando los moluscos

rubia, y menor medida almeja fina, vieira, *volandeira*⁶, *carneiro*⁷, *cornicha*⁸, y *chirla*⁹, así como camarón, nécora y centolla.

El "marisqueo a pie" se realiza en la zona marítimo-terrestre y en la parte de la zona marítima en la que se captura marisco sin necesidad de embarcación o bien con el apoyo de una embarcación auxiliar. Este tipo de marisqueo es llevado a cabo mayoritariamente por mujeres con útiles muy rudimentarios que tienen su origen en los aperos de labranza como el sachó¹⁰, angazo¹¹, fisga¹², legón¹³, *culler*¹⁴ y *fouciño*¹⁵. Las especies que capturan son fundamentalmente berberecho, almeja fina y en menor medida almeja babosa, longueirón¹⁶ y *cadelucha*¹⁷. En los últimos años se ha extendido la captura de almeja japónica gracias a la generalización del Plan Galicia. Todas ellas son extraídas removiendo el sustrato y desenterrando el ejemplar.

Dentro de estas dos modalidades tradicionales, únicamente cuatro especies alcanzan más del 92% de la producción: el berberecho, la almeja fina, la almeja babosa y la almeja rubia. Otros mariscos, como la vieira y la *volandeira* son especies principales en un escaso número de puertos.

Algunos autores (Cerviño, A, De Co, A et al , 1998) contemplan una nueva forma de marisqueo muy incipiente y que viene definida por la modalidad de captura de algunas especies, como es el caso de equinodermos y el de un molusco gasterópodo denominado *orella de mar*. En este caso, y mediante la presentación de planes de explotación específicos, se puede autorizar su captura mediante buceo a pulmón o incluso con la utilización controlada de compresores¹⁸.

Según datos proporcionados por el *Instituto Galego de Estatística* (IGE) correspondientes a 2001-2002 existe un 8% más de mariscadores a pie que mariscadores a flote.

⁶ También llamada "Golondrina" en castellano. Es una especie emparentada con la vieira pero de menor tamaño (puede alcanzar los 8 centímetros de diámetro) y calidad.

⁷ Molusco bivalvo parecido al berberecho pero de mayor tamaño y de concha gruesa y rugosa con espinas (Real Academia Galega).

⁸ Almeja blanca.

⁹ Molusco bivalvo parecido a la almeja de concha sólida, gruesa y con estrías (Real Academia Galega).

¹⁰ Instrumento de hierro pequeño en forma de azadón (pala cuadrangular algo curva y más larga que ancha) que sirve para remover la tierra o arena (RAE y Real Academia Galega)

¹¹ Instrumento formado por un mango largo rematado en uno de los extremos por un palo atravesado que tiene dientes de madera o de hierro (Real Academia Galega).

¹² Especie de arpón para la pesca, de forma y número de dientes variable según las zonas y las variedades de peces o moluscos (fundamentalmente navajas y longueiróns) que se pretenden capturar (Real Academia Galega).

¹³ Instrumento formado por una pala de hierro (oval, cuadrada o rectangular) de bordes cortantes unida a un mango de madera que forma un ángulo agudo con la hoja, que se usa para cavar (Real Academia Galega).

¹⁴ "Cuchara" en gallego.

¹⁵ "Hoz" en gallego. Instrumento compuesto de una hoja acerada, curva, con dientes muy agudos y cortantes o con filo por la parte cóncava (el más común en el marisqueo), afianzada de un mango de madera (RAE).

¹⁶ Molusco de concha alargada semejante a la navaja, pero más larga (Real Academia Galega).

¹⁷ Coquina en castellano. Molusco acéfalo cuyas valvas son finas, ovales, muy aplastadas y de color gris blanquecino con manchas rojizas (RAE).

¹⁸ Pardellas de Blas y Fernández Cortés (1996, pág. 166) distinguen, en función del volumen de la captura, de los días empleados, del valor de la especie en el mercado y del importe total de las ventas, tres grandes grupos de recursos:

- *Especies-recurso principales*: Son aquellas capturadas por el marisqueo tradicional, y que por su importancia económica condicionan las extracciones de otras especies en cada zona. Pertenecen a este grupo el berberecho y la almeja fina, la babosa y la rubia, que suponen el 89 por 100 del total.

- *Especies-recurso secundarias*: Son especies no ligadas al modelo tradicional de marisqueo bien por las artes empleadas, bien por la localización geográfica diferenciada, pero que alcanzan una singular importancia económica en ciertas zonas y para algunas cofradías. Pertenecen a este grupo los pectínidos (vieira y *volandeira*), la navaja y la *cadelucha*, que oscilan entre el 5 y el 6 por 100 del total.

- *Especies acompañantes*: Son las que habitan en las mismas zonas que las principales y son recogidas con éstas de forma más o menos intencionada. Su valor en lonja es muy irregular, y raramente alcanzan el 5 por 100 del total.

Tabla 2.1. Composición interna del marisqueo

Modalidad	Empleos	
	Número	Porcentaje
Marisqueo a pie	5.693	54%
Marisqueo a flote	4.836	46%
Total	10.529	100%
Diferencia a favor del marisqueo a pie	854	8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IGE

Esta diferencia es debida, según Sequeiros (1995, p. 25) a que tradicionalmente la modalidad de marisqueo a flote ha sido menos elástica en su demanda de mano de obra que la modalidad a pie por el diferencial técnico que posee y por el volumen de capital fijo que requiere. En efecto, hasta la intervención de la Xunta de Galicia en el sector, el tipo de recurso ha condicionado notablemente el grado de sofisticación de las diferentes modalidades marisqueras, y con ello su nivel de desarrollo y gestión, pues ha determinado, de acuerdo con Pardellas (1998) la zona donde se lleva a cabo la extracción, el periodo durante el cual se realiza, el carácter principal o secundario de la actividad, el nivel de tecnología necesario y la posibilidad de ejercer una acción administrativa eficaz. En la tabla 2.2 podemos observar las diferencias entre el marisqueo a pie y a flote aplicando estas variables

Tabla 2.2. Diferencias entre el marisqueo a pie y marisqueo a flote hasta la intervención de la Xunta de Galicia

	Marisqueo a pie	Marisqueo a flote
Zona de actividad	<ul style="list-style-type: none"> - Próximo a zona intermareal - Escasa inversión y gasto 	<ul style="list-style-type: none"> - Zona sublitoral o infralitoral: interior de las rías y aguas próximas a la costa - Inversión en capital y gastos relativamente regulares: artes menores y barco (menos de 2 toneladas y 6 m. de eslora)
Período de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo en función de la marea y ciclo de la especie 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo continuado a bordo alternando distintas artes según la época y especie (pulpo, faneca, congrio, choco, centolla y almeja)
Carácter de la actividad	<ul style="list-style-type: none"> - Carácter secundario: actividad combinada con otras actividades (agricultura, industria, etc.). - Baja profesionalización: mariscadoras 	<ul style="list-style-type: none"> - Actividad excluyente - Alta profesionalización: marineros.

	Marisqueo a pie	Marisqueo a flote
Nivel de tecnología	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistencia de tecnología - Modelo de explotación extensivo en mano de obra - Trabajo individual al margen de la Seguridad Social - Ausencia de espíritu empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo nivel tecnológico - Trabajo autónomo - Ausencia de espíritu empresarial
Gestión y acción administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de gestión: acotación del recurso en territorio delimitado (autorización) - Normativa concreta - Cultivo: Control sobre el ciclo vital de las especies 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión complicada: bancos naturales de fondo - Incidencia de diferente normativa - No existe cultivo: aleatoriedad de las capturas

Fuente: Elaboración propia

Es precisamente la gestión y la acción administrativa llevadas a cabo por la Xunta de Galicia en los últimos años la que va a permitir un cambio sin precedentes en el sector del marisqueo a pie. Hasta bien entrada la década de los noventa, el sector se caracteriza por un evidente atraso en comparación a otras actividades afines, plasmado en el envejecimiento de la mano de obra, su alta feminización¹⁹, escasa capacitación profesional y tecnológica, ausencia de inversión, furtivismo galopante y un fuerte carácter individual que origina la inexistencia de una mínima división de trabajo, una deficiente comercialización y una orientación de la actividad exclusivamente extractiva. En este sentido, Sequeiros (1995, p. 103), indica que la mayor parte de los mariscadores desconocen que la actividad se compone de varias fases que se superponen unas a otras y que se necesitan mutuamente.

Es en este aspecto sobre el que incide la Consellería de Pesca una vez que asume su cargo López Veiga, conselleiro del primer gobierno Fraga (1989-1993). El principal objetivo de la política, la profesionalización del sector, va a fundamentarse en la necesaria introducción de **técnicas de cultivo** en los arenales gallegos. La Consellería es consciente de que para profesionalizar, racionalizar y organizar el sector, ha de incentivarse el cultivo de moluscos que permita no sólo la introducción de tecnologías productivas, sino además la adecuación del trabajo a las exigencias del mercado y la mejora de la productividad de los mariscadores. Con ello se pretende conseguir el paso del “mariscador-explotador” al “mariscador-cultivador”.

Si bien su generalización no ha sido totalmente alcanzada, podemos hablar actualmente del marisqueo como una actividad próxima a la acuicultura, al encontrarse en un momento de tránsito de lo que Odum (1981) denomina “sistema gestionado” a “sistema cultivado”, esto es, de un sistema en el que el recurso es explotado de acuerdo con una serie de normas y reglamentos de explotación que limitan el esfuerzo de captura e institucionalizan el control y vigilancia administrativa (vedas, cupos de captura, licencias, limitaciones horarias, inspecciones, etc.) a un procedimiento que permite aplicar sobre el recurso gestionado previamente técnicas de cultivo en la población y sustrato con el propósito de limitar problemas ecológicos y controlar el ciclo de las especies²⁰. Este proceso, que va abriéndose camino

¹⁹ Indicador que muestra el poco interés que ha despertado el marisqueo entre los considerados “profesionales” de la pesca, mayoritariamente hombres.

²⁰ Junto a estos dos sistemas, Odum señala los “sistemas naturales” (sistemas vírgenes no explotados) y los “sistemas explotados” (sistemas de los que se retiran especies-recurso sin aplicar ninguna norma ni regulación ocasionando sobreexplotación).

en los arenales gallegos desde la puesta en marcha del Plan Galicia a principios de los noventa, tiene varias fases evolutivas dependiendo de la magnitud de la intervención humana (Poza, 1998): “acuicultura de recuperación” (aplicación de técnicas para rescatar bancos naturales agotados), “acuicultura de repoblación” (asentamiento de recursos en zonas con bajo reclutamiento para incrementar las capturas) y “acuicultura de gestión” (verdadera acuicultura en la que las especies son cultivadas en recintos acotados, manteniendo un continuo control de las poblaciones en cautividad).

En esta última fase el Plan Galicia incentiva la introducción de al menos cuatro técnicas de cultivo (Pérez Pazó, 1998): “acciones sobre la población-recurso” (captación y traslado de semilla, “rareos”²¹, siembras y control de las poblaciones²²), “acciones sobre los competidores” (eliminación de especies rivales, depredadores y parásitos: caracoles y estrellas de mar), “acciones sobre el medio” (eliminación de algas clorofíceas, optimización del sustrato y cultivo en infraestructura²³) y “mejora del reclutamiento de especies de moluscos epifaunales”²⁴ (ostra plana, vieira, zamburiña y *volandeira*).

La introducción de estas técnicas exige al mismo tiempo el desempeño por parte de las mariscadoras de otro tipo de tareas que van a contribuir a la especialización de su trabajo y a convertir el marisqueo en la principal fuente de rentas de las profesionales. Estas tareas, que ayudan a una mayor organización y compenetración entre las mariscadoras, comprenden desde la vigilancia y control del arenal, limpiezas, rareos, desdobles²⁵, siembras y extracciones, hasta la asistencia a reuniones y a cursos de formación en biología y gestión empresarial. En un informe elaborado en 2000, la Consellería estimó que existía la siguiente distribución de trabajo en las labores de marisqueo en las cofradías adscritas al Plan Galicia:

Tabla 2.3. Reparto del trabajo de una mariscadora en 1999

LABORES DE MARISQUEO	PORCENTAJE
Limpiezas	8%
Rareos	3%
Desdobles	4%
Siembras	2%
Extracción	58%
Vigilancia	15%
Control	1%
Formación	3%
Reuniones	6%
Total	100%

Fuente: Informe Plan Galicia (documento interno)

²¹ Retirada de individuos de zonas altamente pobladas hacia otras zonas de baja densidad con el objetivo de conseguir una distribución más uniforme y alcanzar mayores niveles de crecimiento y supervivencia.

²² Conocimiento de una serie de parámetros: ritmo de crecimiento de los individuos, tasas de la población, nivel del rendimiento de la biomasa, estado sanitario de las poblaciones en desarrollo, zonas de fijación, etc.

²³ Se trata de técnicas aplicadas a los cultivos extensivos que introducen modificaciones en el medio ambiente a través de la instalación de infraestructuras como bateas (para el cultivo de mejillones y otras especies epifaunales) y “bandejas” o “bolsas sobreelevadas” (para el cultivo de almeja u ostra).

²⁴ Los moluscos “epifaunales” son aquellos que viven sobre el sustrato, mientras los “infaunales” viven enterrados en el sustrato.

²⁵ Separar aquellos mariscos que se encuentran juntos en la arena.

Aunque existe una clara preponderancia de la tarea extractiva (58% del total del tiempo empleado) se aprecia como se van abriendo camino otro tipo de actividades relacionadas directamente con el cultivo en sus diferentes facetas: mejora del medio (limpieza y rareos), intervención sobre el recurso (doble y siembra), organización y gestión (reuniones y formación) y, especialmente, vigilancia y control. En este sentido, las mariscadoras, una vez que asumen la necesidad de trabajar de forma colectiva sobre un recurso cultivado, van a incrementar su preocupación por evitar el furtivismo tanto a nivel interno (realizado por mariscadoras) como externo (veraneantes, drogadictos y jubilados) redoblando las labores de vigilancia. Así, mientras en 1995 el 23% de las cofradías realizaban esta tarea, en 1999 esta cifra se eleva al 67%.

El trabajo propiamente de cultivo sigue el siguiente procedimiento: las mariscadoras recogen cría, normalmente de almeja (en algunos casos de ostra plana), en la playa, en un vivero o procedente de criaderos. Preparan el terreo, eliminando piedras, restos y otras especies o algas competidoras, y posteriormente distribuyen la simiente de forma regular. En algunos casos colocan protecciones contra los depredadores y cada cierto tiempo limpian el arenal. Cuando las crías alcanzan el tamaño comercial inician la cosecha.

Este sencillo trabajo colectivo exige cierto nivel de organización entre las mariscadoras, extendiéndose así a lo largo de la costa gallega agrupaciones y, en menor medida, organizaciones de productores y pequeñas cooperativas. La proliferación de este asociacionismo en el sector ha venido a configurar lo que Cerviño, Co, *et al* (1998) califican como "puzzle organizativo tecnológico" para designar el tejido socio-productivo del marisqueo caracterizado no sólo por "zonas explotadas por un colectivo organizado", sino también por "zonas de explotación libre y sin organización social" (zonas que se encuentran en proceso de extinción y en las que las mariscadoras extraen sin control de tallas, cupo, ni venta controladas²⁶) y "parques privados" (concesiones otorgadas a entes sociales o privados que comprenden un total de 3,7 millones de metros cuadrados, la mayor parte agrupados en la zona de Carril y que cuentan algunos de ellos con cierto desarrollo tecnológico, mientras otros son simples estabulaciones de moluscos).

Sin duda la fórmula asociativa que más éxito ha tenido entre las mariscadoras es la agrupación, constituida en base a la ley 19/1977²⁷ y heredera de las asociaciones que el Plan de Explotación Marisquera de Galicia de 1970 obliga a crear en las cofradías para poder ser receptoras de las ayudas que preveía. La inmensa mayoría de las agrupaciones siguen formando parte de las cofradías de pescadores en un relación de constante confrontación, y se orientan fundamentalmente a defender los intereses económicos y profesionales del sector, a garantizar la explotación racional de los bancos naturales a partir de la elaboración de planes de explotación y el establecimiento de topes de captura²⁸ y, en especial, a organizar el trabajo en el arenal además de acordar los precios de retirada y analizar los precios de las demás cofradías.

Para su gobierno, las agrupaciones poseen dos órganos: la "Asamblea General", que supone la reunión de todas las socias con el propósito de discutir y tomar decisiones sobre el establecimiento de los objetivos y estrategias de la agrupación, la elección de los cargos o la elaboración y aprobación

²⁶ La Consellería de Pesca justifica la existencia de estas zonas por el aplazamiento sistemático de las revisiones de las autorizaciones concedidas. Hay dos tipos de zonas de libre marisqueo: aquellas sometidas a un Plan de Explotación y aquellas que no están regidas por este tipo de planes como son los *Lombos do Ulla* (Vilagarcía de Arousa) y el banco de Cabío (Pobra de Caramiñal).

²⁷ Ley 19/1977 de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical.

²⁸ Siempre bajo la supervisión y el apoyo técnico de la Consellería. En muchas ocasiones es la Administración autonómica la encargada en exclusiva de elaborar los planes de explotación.

del reglamento interno²⁹. Junto a este órgano existe la denominada “Junta Directiva”, cuerpo directivo sobre el que la Asamblea delega el mando para programar y dirigir las actividades, así como para llevar a cabo la gestión administrativa y económica de la agrupación.

La introducción de cierto nivel organizativo y la expansión de diferentes tipos de técnicas han permitido, junto a las condiciones naturales de las rías y de las costas gallegas, dotar al cultivo de moluscos en Galicia de unos niveles óptimos de competitividad, alcanzando parámetros de producción, crecimiento, supervivencia y calidad muy superiores al resto de países de nuestro entorno a costes económicos relativamente bajos.

2. El marisqueo a pie en cifras

La relevancia del marisqueo a pie en Galicia se aprecia claramente en una serie de datos que dan testimonio de la importancia social y económica de la actividad en la costa gallega y de su influencia decisiva en el ámbito político y cultural. El número de personas que se dedican al marisqueo a pie es de 5.693, según datos del *Instituto Galego de Estatística* correspondientes al 2001-2002 (IGE)³⁰, de las cuales el 50% se sitúan en las Rías de Arousa (Pontevedra) y Noia (A Coruña). La mano de obra ha ido decreciendo en los últimos años como resultado de la política de profesionalización de la Xunta y el aumento de nivel de vida de los gallegos. Si en 1989 había 14.520 mariscadores, en 1999 la cifra desciende prácticamente a la mitad (7.870 incluyendo *percebeiros*). Entre 1996-1999 se produce una reducción del 9%, llegando al 15% en las cofradías adscritas al Plan Galicia, en parte, según la Consellería de Pesca (tabla 2.4) por las mayores exigencias de trabajo que conllevan otras actividades además de la tradicional extracción, y porque existe mayor concienciación en el sector en cuanto a la relación entre incremento del número de mariscadoras que acceden al recurso y nivel de ingresos.

Tabla 2.4. Evolución número de mariscadores entre 1996-1999 en la cofradías adscritas al Plan Galicia

COFRADÍAS	1996	1997	1998	1999
Ribabeo	16	24	24	21
Foz	14	13	14	14
Celeiro	59	62	35	27
O Vicedo	85	75	64	63
O Barqueiro	90	81	75	67
Espasante	75	67	64	57
Cariño	54	46	46	47
Cedeira	72	63	80	80
Mugar dos	209	171	185	163
Barallobre	118	111	106	115

²⁹ Según la Orden del 4 de enero de 1999 por la que se regula la constitución de la agrupaciones, el reglamento interno comprende los objetivos de la agrupación, una descripción de la explotación de los recursos, una lista de derechos y deberes de los miembros, una enumeración de los órganos sociales, el régimen económico y disciplinario, y la posibilidad de modificar el reglamento y de disolver la agrupación.

³⁰ La Consellería de Pesca reduce esta cifra a 5.653 según el número de permisos de explotación que ha tramitado.

COFRADÍAS	1996	1997	1998	1999
Miño	107	88	80	94
A Coruña	273	245	269	169
Baldaio	34	32	29	14
Anllóns	178	135	127	79
Camariñas	134	129	148	136
Corcubión	51	34	34	32
Muros	83	180	174	149
Palmeira	0	1	26	18
Cabo de Cruz	297	266	278	261
Rianxo	303	299	258	234
Vilaxoán	42	39	60	67
Vilanova	258	234	278	311
O Grove	654	737	656	653
Raxó	163	155	130	122
Aldán	32	31	27	19
Moaña	480	480	480	439
Vilaboa	234	234	205	163
Arcade	429	357	357	268
Redondela	469	430	417	398
Baiona	203	175	160	155
TOTAL	5.216	4.994	4.886	4.435

Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe Plan Galicia*

Tabla 2.5. Evolución número de mariscadores entre 1996-2003 en el conjunto de las cofradías gallegas

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
7852	8349	8072	6153	6534	6497	6067	5653

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Consellería de Pesca

Del total de los 4.435 mariscadores adscritos al Plan Galicia en 1999, casi tres cuartas partes se encontraban en las Rías Baixas. Según el Informe del CES (2001, p. 98) en el período 1996-1999 se constata un descenso en todas las zonas de producción excepto en la correspondiente a las rías de Arousa y Noia, donde en 1999 trabajan 1.693 mariscadoras, frente a las 1.637 mariscadores de 1996.

Más allá del número de personas dedicadas al marisqueo, es importante señalar que el 90% de las mismas son **mujeres**. Estamos ante una actividad, por tanto, netamente femenina, lo cual va a determinar su desarrollo y el contenido complejo y singular de las diferentes iniciativas públicas. El carácter secundario de la actividad, esto es, la posibilidad de combinar el marisqueo con labores domésti-

caso de otro género³¹, y la desigualdad de estatus social entre hombres y mujeres intrínseca al ámbito pesquero, son las razones que, a juicio de Sequeiros (1995, p. 33), explican la feminización del marisqueo a pie.

Tabla 2.6. Evolución número de mariscadores a pie por sexos entre 1996-2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mujeres	7083	7408	7152	5338	5580	5469	5092	4830
Hombres	769	941	920	815	954	1028	975	823

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Consellería de Pesca

La imagen típica de la mariscadora gallega que tradicionalmente ha sido transmitida y alimentada, en cierta medida, por los medios de comunicación es la de una mujer entrada en años, de complexión fuerte, ruda en sus formas y altamente combativa³². Realizando un análisis en profundidad de la *Voz de Galicia* y del *Faro de Vigo*, Sequeiros (1995, p. 141) distingue tres tipos de representaciones de la mujer mariscadora:

- Mariscadora realizando la actividad a pie, en actitud de recoger marisco de los arenales, encorvada, con una sachó/ angazo en sus manos y un balde a su lado. Es, según el autor, la imagen más frecuente.
- Mariscadora transportando sobre su cabeza y hombro el marisco capturado. Se transmite una imagen de la mujer mariscadora dotada de una fuerza especial que le permite soportar cualquier carga
- Mujer mariscadora en su papel activo en el conflicto social, con actitud amenazante tanto entre otros mariscadores como ante representantes del orden.

Si bien se tratan de estereotipos, estas imágenes revelan las condiciones extremas de trabajo de un colectivo que, a la altura de la década de los noventa, muestra índices de desarrollo humano próximos a la marginación más absoluta. Según Sequeiros (1995, p. 32-40) el marisqueo a pie presenta altos niveles de **envejecimiento** (la media de edad de las mariscadoras se sitúa en más de 40 años), **nivel cultural bajo** (esta modalidad triplica el porcentaje de analfabetos con respecto al embarcado y cerca del 70% de los efectivos no tienen estudios o no completaron la formación primaria) y **alta morbilidad** (el 60% de los mariscadores padece una o más enfermedades relacionadas directa o indirectamente con las faenas extractivas; enfermedades de columna, reuma, lumbalgias y artrosis).

Un estudio más reciente publicado en 2004 por la Consellería de Pesca y coordinado por Constantino Gago actualiza algunos de estos datos y muestra otros indicadores de interés. El principal objetivo de esta investigación era proporcionar a la Administración autonómica información actualizada sobre las

³¹ Un dato revelador en este sentido es que sólo el 24,9% de las mariscadoras se consideran profesionales frente al casi 60% que se consideran amas de casa (Sequeiros, 1995, p. 55).

³² González Vidal define a las mariscadoras de la siguiente forma: "Las cualidades que Pemán describió como de la mujer española no coinciden en nada con las que nos muestran las mariscadoras. No son: ni sumisas, ni se mueven por intuición, ni de forma irracionada, ni son débiles, ni les gusta ser dominadas y, sobre todo, no les gusta ser consideradas como objetos destinados a proporcionar placer y súbditos" (1980, pág. 203).

características básicas de la ocupación de las trabajadoras del mar así como el perfil socioeconómico y cultural de las mismas en aquellos subsectores de la pesca en los que cuenta con mayor presencia: marisqueo a pie, extracción de percebes (a pie y a flote), pesca (armadoras y tripulantes), elaboración y reparación de redes (*redeiras*) y subsector *bateiro*.

El estudio arroja conclusiones significativas. En el conjunto de las profesionales, el 84% están casadas y su edad media se sitúa entre los 46 y 55 años (el 38,3%), superando los 45 años el 61, 7%. En el caso concreto de las mariscadoras tenemos un perfil muy similar al destacado por Sequeiros a principios de los noventa:

- Dificultades en la conciliación de la vida laboral y familiar: El 34% de las mariscadoras superan los 3 hijos y el 59% realizan labores domésticas una vez terminada la jornada laboral sin ningún tipo de ayuda.
- Bajo nivel de estudios: El 75% de las mariscadoras tienen estudios primarios, frente al 18% que reconocen no tener estudios de ningún tipo. En este sentido, Gago y su equipo puntualizan que dentro del 75% se incluyen personas que no finalizaron los estudios primarios, lo cual constata un elevado porcentaje de analfabetismo funcional común a la mayoría de los colectivos, que se traduce en la falta de comprensión oral y escrita, además de dificultades para la adecuada expresión (Gago, 2004, p. 31).
- Baja calidad de vida: El 78% de las mariscadoras a pie, tanto las más jóvenes como las de más edad, reconocen padecer algún tipo dolencia o enfermedad relacionada con su actividad, en particular, infecciones urinarias y trastornos músculo-esqueléticos (lumbalgias, dolor en las cervicales, artrosis, artritis, reuma, hormigueo en las manos, síndrome del túnel carpiano y hernias discales).

Cada uno de estos indicadores nos proporcionan información sobre la realidad social del marisqueo, pero son los datos relacionados estrictamente con el potencial económico de la actividad los que revelan claramente la preponderancia creciente del marisqueo en el conjunto de la economía gallega. Una muestra de ello es el aumento tanto de la producción como del valor de las principales especies marisqueras. Los datos facilitados por el *Servizo de Información Pesqueira* (SIP) dependiente de la Consellería de Pesca nos permiten apreciar la evolución de estos indicadores, si bien debemos tener en cuenta que estos datos no aparecen desagregados por modalidades de marisqueo y no informan exactamente de la situación real al existir, especialmente a principios de los noventa, cierto ocultismo en el sector a la hora de declarar volúmenes de captura y ventas motivado en parte por la extensión del furtivismo interno. A pesar de ello, estos datos nos pueden proporcionar una idea aproximada de la tendencia en cuanto a la evolución del volumen de capturas y valor de las principales especies explotadas por el marisqueo a pie entre 1989 y 2001; berberecho, almeja fina, almeja babosa, y en los últimos años, la almeja japonesa.

Tal como se puede observar en la tabla 2.9, la **producción** de almeja fina y babosa aumenta, en particular esta última, gracias a la generalización de técnicas de cultivo a partir de 1996, que pasa, en el caso de la primera especie, de 230.539 kg en 1989 a 734.293 en 2001, y de 670.951 kg en 1989 a 1.476.102 en 2001. El mayor volumen de capturas corresponde a 1998 con 946.857 kg de fina y 2.708.468 kg de babosa. El bajo rendimiento de las poblaciones de almeja fina con relación a la babosa es atribuida por los biólogos a sus peculiaridades fisiológicas y a su metabolismo bioquímico caracterizado por tasas de ingestión bajas y una alimentación basada más en carbohidratos que en lípidos, propios del medio intermareal, y de los ciclos de emersión-inmersión (Informe CES, p. 50). La subida más espectacular se produce en la almeja japónica que pasa de 52 kg en 1989 a 419.691 en 2001,

especie que simboliza el éxito de la introducción de las técnicas de cultivo al permitir que pase de 653 kg en 1994 a 61.111 en 1995 y a 213.140 en 1996. Situación contraria se da en el caso del berberecho que, aunque es la especie con mayores tasas de producción gracias a las condiciones naturales de las rías, en torno a los 2.500.000 de kg de media, presenta una evolución más irregular al no estar sometido al régimen de cultivo. También la almeja rubia, especie mayoritariamente capturada por la modalidad a flote, muestra una evolución irregular e, incluso, índices de producción a la baja.

Si comparamos estos datos con la productividad potencial (Tabla 2.7) de los arenales gallegos obtenemos resultados mucho más espectaculares. Según estimaciones del informe del FEUGA (Fundación Empresa-Universidade Galega), *Ordenación do espacio marítimo-terrestre de Galicia* (1999), las diferentes zonas marisqueras de la costa gallega alcanzarían los siguientes volúmenes de captura:

Tabla 2.7. Productividad potencial de las principales especies marisqueras

Zonas marisqueras	Especies		
	Berberecho en kg.	Almeja fina en kg.	Almeja babosa en kg.
Zona 1			
Estuario del Miño y Ría de Vigo	3.911.118	519.077	789.304
Zona 2			
Ría de Pontevedra	808.170	393.584	343.949
Zona 3			
Ría de Arousa	15.388.072	--	3.802.678
Zona 4			
Ría de Muros y Noia	3.164.608	--	--
Zona 5			
Seo de Corcubión: Rías de Camariñas, Corme y Laxe, y Lagoa de Baldaio	1.166.958	158.784	--
Zona 6			
Rías de A Coruña y de Ares-Betanzos, y el Golfo Ártabro	513.961	216.079	101.311
Zona 7			
Ría de Ferrol	396.361	--	3.414.890
Zona 8			
Ría de Ortigueira y Cedeira	2.193.060	584.335	--
Zona 9			
Ría de Viveiro- O Barqueiro y Ría de Ribadeo	398.744	236.306	211.06

Fuente: Elaboración propia a partir de FEUGA (1999), *Informe. Ordenación do espacio marítimo-terrestre de Galicia*

Si agregamos estas cantidades de capturas por especie y las comparamos con la producción media obtenida entre 1989-2001 tendremos las siguientes diferencias entre producción real y potencial (Tabla 2.8):

Tabla 2.8. Producción real y productividad potencial de las principales especies de marisqueo a pie

Especies	Producción media en Kg entre 1989-2001*	Productividad potencial en kg	Diferencia entre producción real y potencial
Berberecho	2.533.626	27.941.052	+25.407.426
Almeja fina	656.190	2.108.165	+1.451.975
Almeja babosa	1.642.876	8.663.193	+7.020.317
Total	4.832.692	38.712.410	+33.879.718

*Datos agregados de las dos modalidades de marisqueo

Fuente: Elaboración propia a partir de FEUGA (1999), Informe. Ordenación do espacio marítimo-terrestre de Galicia y estadísticas del Servicio de Información Pesqueira (SIP)

Como podemos observar existe un enorme desfase entre la producción real y la potencial en cada una de las especies, especialmente en el berberecho, que multiplicaría por 11 las capturas, seguido de la almeja babosa que aumentaría un 81 % y la almeja fina un 69%. Esta productividad tan limitada que provoca rentas anuales bajas y escasa capitalización de las organizaciones, se debe, según Sequeiros (1995, p. 16), a la inexistencia de una planificación empresarial que globalice las actuaciones y organice la producción del sector.

Más importante si cabe que la producción es la evolución del **valor** de las especies explotadas. Exceptuando 2001, año en el que el volumen de capturas se reduce considerablemente debido a las persistentes lluvias caídas durante el invierno, se puede apreciar en las tablas 2.10 y 2.11 cómo el valor de la almeja fina y la babosa crece no sólo en relación con el aumento de la producción (valor total), sino también con respecto al precio medio. Si bien el precio medio de la almeja fina, especie más preciada en el mercado, sufre una bajón a principios de los años noventa pasando de 12,307 euros en 1989 a 8,911 en 1992, a partir de 1995 comienza un ascenso progresivo hasta situarse en 2000 a 15,535 euros. Un comportamiento parecido lo detectamos en la almeja babosa, cuyo valor medio va decreciendo a lo largo de la década de los noventa y recupera el precio de 1989 (6,457 euros) en 1997 (6,416 euros) hasta situarse en 9,088 euros en 2000.

Por último, otra muestra de la preponderancia del marisqueo a pie en la economía gallega es la enorme capacidad de arrastre que ejerce sobre otras actividades productivas. En este sentido, las *Táboas Input-Output: pesca-conserva galegas* de 1995 y 1999³³, delimitan y cuantifican aquellos sectores económicos vinculados más estrechamente con el marisqueo, así como la procedencia de las compras que se llevan a cabo en esta actividad. Según este estudio, de un total de 290 millones de pesetas, las principales compras realizadas por el sector marisquero en 1995 en Galicia proceden del transporte (46,2%), de las actividades jurídicas y la gestión (9,3%); de la maquinaria y el equipo mecánico (8,6%); de otros productos, caucho y plástico (7,6%); de intermediarios financieros (7,2%) y de refinado de petróleo y otros (5,9%). El grueso de las compras, el 85%, se realizan en Galicia, mientras las efectuadas en el resto de España suponen el 8,6% y en el resto del mundo el 5,9%.

³³ Elaboradas por el Equipo de Investigación de Economía Pesqueira de la Universidade de Santiago de Compostela, dirigido por M^a do Carme García Negro.

Tabla 2.9. Producción en Kg de las principales especies del marisqueo a pie entre 1989-2001

ESPECIES	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Berberecho	2.326.256	1.007.202	3.263.119	2.074.950	3.588.734	2.071.929	3.393.278	2.590.518	2.957.043	2.455.828	3.089.069	2.947.115	1.172.107
Almeja fina	230.539	377.995	513.005	705.741	585.803	681.565	519.680	720.793	794.467	946.857	889.893	829.846	734.293
Almeja babosa	670.951	596.630	888.549	1.003.739	1.262.683	2.102.765	2.193.500	1.991.764	2.114.146	2.708.468	2.553.426	1.794.665	1.476.102
Almeja rubia	854.599	888.106	951.856	852.918	621.374	874.655	700.222	562.972	325.737	315.004	358.929	464.986	514.988
Almeja japonesa	52	Sin dato	451	83	641	653	61.111	213.140	258.197	646.754	691.633	721.702	419.691

Elaboración propia. **Fuente:** estadísticas del Servicio de Información Pesqueira (SIP)

Tabla 2.10. Valor total en Euros de las principales especies de marisqueo a pie entre 1989-2001

ESPECIES	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Berberecho	2.446.401	856.842	5.296.666	2.331.206	3.615.057	2.951.228	4.635.197	4.181.875	5.266.500	5.291.312	6.322.666	7.777.237	4.421.671
Almeja fina	2.837.352	3.973.877	5.451.143	6.289.116	5.878.812	6.918.580	6.100.214	8.473.827	9.085.203	11.288.476	12.313.401	12.892.222	14.209.133
Almeja babosa	4.332.595	3.933.901	5.272.722	5.836.781	6.589.276	11.149.658	11.617.173	12.722.193	13.564.398	16.677.451	18.851.330	16.310.969	16.477.416
Almeja rubia	2.556.062	2.496.544	2.842.221	2.650.559	1.962.968	2.489.204	2.150.717	2.307.784	1.754.422	1.625.303	1.762.806	2.396.602	3.601.175
Almeja japonesa	495	Sin dato	1.803	407	1.914	2.463	232.618	913.925	1.352.724	3.106.678	3.945.637	4.378.281	3.784.370

Elaboración propia. **Fuente:** estadísticas del Servicio de Información Pesqueira (SIP)



Tabla 2.11. Precio medio (Euro/Kg) de las principales especies de marisqueo a pie entre 1989-2001

ESPECIES	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Berberecho	1,060	0,850	1,623	1,123	1,007	1,424	1,366	1,614	1,781	2,154	2,046	2,638	3,772
Almeja fina	12,307	10,513	10,625	8,911	10,035	10,151	11,738	11,756	11,435	11,922	13,836	15,535	19,350
Almeja babosa	6,457	6,593	5,934	5,815	5,218	5,302	5,296	3,387	6,416	6,157	7,382	9,088	11,162
Almeja rubia	2,990	2,811	2,986	3,107	3,205	2,845	3,071	4,099	5,386	5,159	4,911	5,154	6,992
Almeja japonesa	9,526	Sin dato	3,999	4,906	2,986	3,770	3,806	4,287	4,743	4,803	5,704	6,066	9,017

Elaboración propia. **Fuente:** estadísticas del Servicio de Información Pesqueira (SIP).

3. Etapas de la intervención administrativa en el marisqueo

A pesar de la relevancia del marisqueo en el tejido económico y social de Galicia, el interés por parte de los poderes públicos en la gestión y conservación de los recursos pesqueros y marisqueros es relativamente reciente. Hasta bien adentrado el siglo XX el mar era percibido por los gobiernos y por la comunidad científica como una fuente inagotable de recursos sobre cuyo equilibrio no incidía la actividad pesquera. Toda intervención pública se reducía exclusivamente al reconocimiento y aplicación por parte del Estado ribereño del viejo principio de “libre acceso” a los caladeros.

Dos hechos cambian radicalmente este escenario. Por una parte, la interrupción de la actividad pesquera debido al estallido de la Segunda Guerra Mundial va a suponer una espectacular recuperación de los *stocks*³⁴, mostrando a los gobiernos de manera palpable la fuerte sobreexplotación a la que estaban siendo sometidos los recursos marinos antes de la contienda.

Por otra parte, el descubrimiento de las enormes posibilidades económicas de la pesca y del subsuelo marino animaron a los países ribereños a extender sus aguas jurisdiccionales de 12 a 200 millas instaurando las llamadas Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) en el trascurso de la *III Conferencia sobre derecho del Mar*³⁵. Con la generalización de las ZEE, los Estados no sólo van a restringir el acceso de terceros países a sus aguas, sino que comienzan a desarrollar leyes y programas específicos sobre protección y conservación de los recursos más próximos a sus costas.

Como otras administraciones, la española comienza a regular la explotación de sus recursos pesqueros bajo criterios económicos y biológicos racionales, que después extiende, tardíamente, a los recursos marisqueros, dado su alarmante situación de sobreexplotación.

La sobreexplotación del marisco gallego tiene su origen a finales de los años cuarenta cuando la industria conservera, ante la falta de sardina en las costas gallegas, busca nuevas materias primas para evitar el desabastecimiento. Como señala Manuel González Vidal (1980, pp.15-16), la búsqueda de nuevas especies inicia un proceso de explotación a gran escala en el marisqueo, centrado inicialmente en la extracción masiva de mejillón.

Para evitar un nuevo colapso de la industria conservera volcada nuevamente en un único producto, se comienza a diversificar la producción buscando nuevas especies industrializables, que, junto al incremento del consumo de marisco fresco, y gracias a la apertura de nuevos mercados y la mejora del nivel de vida español, produce una demanda masiva de marisco y el aumento de su precio.

Como consecuencia del aumento de la demanda, se amplía el número de productores, aparecen artes más productivas que intensifican la extracción³⁶, se desarrollan nuevos canales de comercialización (parques, depuradoras y cetáreas), y se generaliza el furtivismo para satisfacer las cada vez mayores necesidades de marisco en el mercado. Todo ello contribuye a convertir al marisqueo en una actividad de enorme potencial económico, caracterizada, sin embargo, por una anarquía total al margen de leyes e instituciones.

³⁴ Los *stocks* son núcleos de población de peces de la misma especie que comparten una serie de características comunes tales como el área y época de puesta, el tipo de migraciones, el ritmo de crecimiento y el mismo efecto de la pesca sobre la población.

³⁵ La III Conferencia sobre Derecho del Mar, que se inicia en 1973 y se prolonga hasta 1982, legitima y regula en el artículo 56 de la Ley del Mar las ZEE. Aunque no establece el derecho soberano del estado ribereño en la explotación y administración de los recursos vivos y minerales se impuso la interpretación más amplia del precepto. De hecho, el estado puede actuar según sus criterios e intereses siempre y cuando conserve los recursos y mantenga el acceso de terceros países al excedente de los mismos que no pueda explotar. Pero incluso, esta última premisa es obviada por muchos países escudándose en argumentos de protección de sus sectores pesqueros nacionales, controlando con exceso e incluso evitando el ejercicio de flotas de países terceros.

Ante esta situación caótica en la que deriva el marisqueo y dada la necesidad de mantener una actividad tan lucrativa, la Administración central en un primer momento, y la Administración autonómica posteriormente, llevan a cabo una serie de iniciativas de desigual resultado, orientadas a ordenar la explotación de estos recursos.

Si bien el aparato estatal español, al rebujo de otros países de su entorno, ha ido creciendo y multiplicando su campo de acción mediante la regulación de aspectos cada vez más diversos de la vida social y económica (Antoni Fernández, 1999, p. 461), su intervención en el sector marisquero ha sido tardía y claramente reactiva, a pesar de ser, una actividad que, ya desde finales los años cincuenta, captaba un número importante de mano de obra. De hecho, contrariamente a su destacada importancia en el litoral gallego, la actividad marisquera no encontró (ni encuentra) en la legislación estatal el reflejo deseado lo que llevó en muchas ocasiones a las Administraciones a desconocer su verdadero alcance (Chapela, 1999, p. 54)³⁷.

Las primeras medidas específicas datan de los años sesenta con la creación del **carne de mariscador** que pretendía impulsar un cierto grado de profesionalidad en el marisqueo, en particular, la **Ley 59/1969 de 30 de junio de Ordenación Marisquera**, primer intento de racionalizar la extracción y comercialización del marisco y renovar el anquilosado marco normativo que regulaba la actividad desde el siglo XIX³⁸. Serán posteriormente las Comunidades Autónomas, en especial la gallega, las que centren sus miradas en el marisqueo, al abrigo del artículo 148.1.11 de la Constitución, estableciendo medidas de actuación y normas específicas conforme a su naturaleza³⁹.

Del mismo modo que en las políticas pesqueras, las diferentes políticas en torno al marisqueo en Galicia presentan, hasta la década de los noventa, un carácter puntual, escasamente coherente y carente de diseños específicos o generales (Losada, 1998, p. 160). Hablar de etapas dentro de la política de marisqueo supone, por tanto, constatar, por un lado, el escaso interés que ha despertado el marisqueo a pie por parte de la Administración central- que siempre ha regulado la actividad, salvo excepciones, parcial y puntualmente-, y por otro, el notable avance que ha supuesto para su ordenación y desarrollo la cesión de su competencia a las Comunidades Autónomas.

Podemos hablar de tres momentos o etapas en el desarrollo de la política marisquera que parten de las primeras iniciativas promovidas en los años sesenta por los gobiernos tecnócratas del General Franco y llegan hasta los planes de modernización y profesionalización puestos en práctica por la Consellería de Pesca en los años noventa una vez que asume los roles de *promotor* y *director* de la política:

- Década de los sesenta y setenta: primeras iniciativas de profesionalización.
- Década de los ochenta: primeras medidas de la Xunta en el marisqueo a pie.
- Década de los noventa: aparición de la política de marisqueo.

³⁶ Entre ellas el denominado “can”, arte de enorme capacidad extractiva y fuente de duros enfrentamientos entre mariscadores.

³⁷ Rosa Chapela denuncia el escaso interés en el marisqueo por parte de la Administración central acudiendo al contenido de la Ley de Costas de 1988: “No hay interés por parte del legislador estatal por las actividades marisqueras. Al contrario, se concibió como una actividad con un status equivalente al de las actividades de baño o recogida de conchas. El legislador hace caso omiso de la tradición marisquera de la costa gallega atendiendo a otro tipo de intereses litorales, particularmente al turístico” (1999, p. 54)

³⁸ Es precisamente la Ley 59/1969 la norma que deroga el Real Decreto de 18 de enero de 1876 y la Real Orden de 28 de enero de 1885, aún vigentes en ese momento.

3.1. Década de los sesenta y setenta. Los primeros pasos hacia la profesionalización del marisqueo a pie en Galicia.

Constatado el ritmo de sobreexplotación de los recursos marisqueros y el impresionante desarrollo que estaba viviendo la actividad, el régimen franquista inicia en los años sesenta un tímido proceso de modernización y adaptación al nuevo escenario de la escasa normativa sobre marisqueo.

Se promulgan así una serie de leyes y órdenes que reconocen por primera vez la existencia de una actividad económica de cierta importancia en torno al marisqueo en las rías gallegas. En 1961 aparece la Orden Ministerial que regula la actividad marisquera en la Ensanada de San Simón (Ría de Vigo), y el 16 de abril de 1963 se promulga la Orden por la que se crea el **carné de mariscador**. Esta Orden supone la primera medida tendente a profesionalizar el marisqueo, al hacerse obligatorio su posesión como requisito previo a la extracción de moluscos.

Con el carné aparecen dos tipos de mariscadores con obligaciones diferentes: los mariscadores a flote (con carné de primera) y los mariscadores a pie (con carné de segunda). Esta división no sólo va a agudizar el “grado de segregación de la mujer” (la inmensa mayoría de los mariscadores a pie son mujeres) con una nomenclatura poco afortunada (primera-segunda) y permitiendo solo a los hombres con carné de primera capturar tanto a flote como a pie, sino que “legaliza la oposición entre los pescadores y los nuevos mariscadores (mariscadores a pie), que toman ya conciencia de grupo (González Vidal, 1980, pp. 132-133).

Habrà que esperar a finales de los años sesenta para que el régimen afronte decididamente la profesionalización del marisqueo a pie a partir de la promulgación de **Ley 59/1969 de 30 de junio de Ordenación Marisquera**. Esta ley ha constituido- y en cierta medida constituye por la influencia que ha ejercido en el diseño de la política autonómica actual- uno de los pilares fundamentales en la legislación sobre marisqueo, por dos motivos:

1. Permite a la Administración otorgar zonas de dominio público para el uso, disfrute y explotación racional de bancos naturales y establecimientos marisqueros a través de concesiones y autorizaciones administrativas a las Cofradías de pescadores. Por primera vez, la explotación de los recursos marisqueros es cedida en régimen de exclusividad al mariscador.
2. Se introducen técnicas de cultivo tendentes a aumentar la producción y reducir la presión sobre los recursos naturales. La ley justifica esta acción en los siguientes términos:

“La explotación marisquera de nuestro litoral, se ha regido por una serie de disposiciones que ordenaron acertadamente la recogida de crustáceos y moluscos durante muchos años, pero hoy en día, ante la evolución económico-social y la elevación del nivel de vida experimentado en los últimos años, fueron desbordadas por la ruptura del equilibrio entre la oferta y la demanda (...). Los estudios realizados demuestran que no es viable el aumento de la producción por los sistemas actuales de explotación libre (...) siendo indispensable para aumentar el rendimiento de nuestras zonas productivas recurrir a las modernas técnicas de cultivo artificial en parques dirigidos y explotados científicamente y con mano de obra especializada, para el cual es necesario dictar los principios fundamentales que han servir de base a su implantación”.

Varios aspectos de esta ley serán desarrollados por cuatro órdenes del 25 de marzo de 1970 y, en particular, por el **Decreto 1238/1970 de 30 de abril** que aprueba el **Plan de Explotación Marisquera de Galicia**. Este Plan, que supone la primera medida específica sobre el marisqueo en el país, indica cuáles son las zonas de interés marisquero y declara la necesidad de explotación racional de los recursos además del fomento de la producción y la investigación para la mejora del cultivo y de la comer-

cialización de los moluscos. La Orden de 7 de octubre de 1975 inicia la primera experiencia a gran escala de semicultivo creando los denominados parques de cultivo de moluscos de Carril (Pontevedra), y cuatro Órdenes de 1979 establecen las condiciones necesarias para (I) otorgar las concesiones y autorizaciones, (II) inspeccionar los establecimientos marisqueros y los circuitos de comercialización, y (III) dictar normas para la explotación de los bancos naturales, vedas y tamaños mínimos.

A pesar de los buenos propósitos, el Plan de Explotación Marisquera no alcanzó, durante los años de su vigencia los resultados previstos. Más allá de “racionalizar e industrializar la explotación, incrementar los rendimientos e influir para la elevación del nivel de vida de la población”, este Plan contribuyó, por el contrario, a profundizar en los conflictos de propiedad entre mariscadores y a aumentar el poder de una serie de establecimientos marisqueros (parques, depuradoras y cetáceas), que pasan a ejercer un cuasi-monopolio de compra y venta de moluscos (tanto legales como furtivos), en detrimento de los mariscadores. González Vidal (1980, p. 45 y ss.) considera que la raíz del fracaso del Plan de Explotación se encuentra, fundamentalmente, en el desconocimiento del sector, en el intento de imposición de soluciones técnicas importadas, en la nula consulta a los mariscadores y en la ausencia de democracia en su gestión.

Con todo, las normas aprobadas durante la década de los años sesenta y setenta van a servir como base jurídica para el desarrollo de la actividad hasta principios de los ochenta. La llegada de la democracia en 1977, una vez celebradas las “elecciones fundacionales”, y la aprobación de la Constitución en 1978 suponen un cambio radical en la estructura centralista del Estado y su deriva hacia el actual régimen de las Comunidades Autónomas, que asumen, en sus respectivos estatutos de autonomía, la competencia exclusiva sobre el sector marisquero.

3.2. *Década de los ochenta. Las primeras medidas de la Xunta en el marisqueo a pie*

Iniciado el agitado proceso de descentralización y creación de la Comunidad Autónoma gallega⁴⁰, el **Real Decreto 1634** transfiere, a finales de julio de 1980, la gestión del Plan de Explotación Marisquera de Galicia, así como sus órganos rectores, personal e instalaciones de la Administración del Estado a la Xunta.

El 6 de abril se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981) tras ser refrendado por la mayoría de los gallegos el 21 de diciembre de 1980. El Estatuto declara en su artículo 27.15 como competencia exclusiva la pesca, marisqueo y acuicultura en las rías y aguas interiores de Galicia⁴¹. Un año más tarde, el **Real Decreto 3318/82** transfiere al nuevo gobierno gallego las competencias que le correspondían en materia de pesca, junto con una descripción de las funciones, servicios y medios idóneos para su ejecución.

El primer gobierno gallego, presidido por Xerardo Fernández Albor crea en 1981 la Consellería de Pesca con sede en A Coruña. La nueva Consellería va a contar durante este mandato con tres titulares -Ramón Díaz del Río, Xaime Rey de Roa y Fernando Garrido Valenzuela-, lo que demuestra el alto carácter conflictivo que define las relaciones entre el sector y la incipiente administración gallega.

³⁹ La Ley 1/86 de pesca marítima de Catalunya, la Ley 2/93 de pesca marítima de Asturias, la Lei 6/93 de Pesca de Galicia, la Ley 6/98 de pesca marítima del País Vasco y la Ley 9/98 de pesca marítima de Valencia, regulan tanto el marisqueo como los cultivos marinos independientemente de la pesca marítima.

⁴⁰ Para un estudio más detenido sobre los acontecimientos que rodearon la génesis del Estatuto de Autonomía de Galicia, vid. Vilas Nogueira, X; Máiz Suárez, R; Caamaño Domínguez, F y Rivera Otero, X.M (1994): *O Sistema Político Galego*. Vigo: Edicións Xerais.

Posteriormente y con motivo de las numerosas reestructuraciones de gobierno, Pesca es absorbido por la Consellería de Agricultura, pasando a denominarse *Consellería de Agricultura e Pesca* con sede en Santiago de Compostela.

Durante este período y como resultado de las **I Jornadas de Pesca e Marisqueo**, celebradas en Santiago de Compostela en 1978, un grupo de investigadores decide iniciar una nueva línea de trabajo en torno a los recursos marisqueros. Aparecen así una serie de estudios de carácter socioeconómico sobre marisqueo, como el de Xulio Pardellas⁴² y el de Manuel González Vidal⁴³, ambos publicados en 1980, y un estudio de corte biológico, en 1984, de Fernández Cortés relativo a la explotación de los bancos marisqueros en la desembocadura sur de la Ría de Vigo. En el mismo año, Cortés y Pardellas presentan conjuntamente, en el marco del programa de investigación *Ordenación dos recursos mariños*, el informe titulado "Características de los parámetros que pueden influir en la modernización del aparato productivo y su optimización" en el que intentan integrar en un único documento información tanto biológica como económica con el propósito de aportar datos científicos y rigurosos para la toma de decisión por parte de los poderes públicos.

En 1985 se promulgan las primeras leyes autonómicas sobre marisqueo. El 23 de octubre aparece la Lei 15/85 de *Ordenación Marisqueira e Cultivos Mariños de Galicia*⁴⁴ que sustituye a la Ley 59/69. Por su parte, el 11 de junio, como complemento de la anterior, se publica la *Lei 5/85 de sancións en materia pesqueira e marisquera e de cultivos mariños*, "primer cuerpo normativo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre esta materia"⁴⁵ que sustituye la Ley de sanciones del 23 de diciembre de 1961. Meses más tarde se publica la *Lei 13/1985 de sancións accesorias en materia pesqueira e marisquera e de cultivos mariños*.

Durante la segunda legislatura (1985-1989) presidida por Xerardo Fernández Albor, se instaura nuevamente la Consellería de Pesca, tras la reestructuración orgánica de la Xunta, bajo la titularidad de Xosé Manuel Páramo Neira. En 1987, el Decreto 116 actualiza la legislación vigente acerca del carné de mariscador. Este Decreto, elaborado entre la administración autonómica y el propio sector, significó un avance importante en la clarificación de los derechos de acceso de las personas al marisqueo, dado que la Orden de 1963 reconocía solamente como requisito para acceder a los recursos pesqueros tener residencia en una provincia marítima gallega (Durán González, 1998, p. 299).

Tras meses de inestabilidad política, el 28 de septiembre de 1987 el socialista Fernando González Laxe -anterior secretario de Estado de Pesca y principal interlocutor en temas pesqueros durante la negociación de adhesión de España a la CEE- gana, con el apoyo de *Coalición Galega y el Partido Nacionalista Galego*, una moción de censura contra el segundo Gobierno de Fernández Albor. El nuevo presidente de la Xunta nombra conselleiro de pesca a Xosé Henrique Rodríguez Peña, que dirige sus esfuerzos durante los dos años de gobierno tripartito a introducir pequeñas reformas normativas. Por un lado, se crea el *Servizo de Inspección Pesqueira*, y por otro, la *Lei 3/89* va a reformar la *Lei 5/85* endureciendo las sanciones pesquero-marisqueras con la intención de combatir más eficazmente el alto furtivismo existente en el sector.

⁴¹ El Estatuto declara competencias exclusivas atribuidas a la Comunidad Autónoma: los puertos no clasificados de interés general, la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la investigación marina, la regulación de las Cofradías de pescadores; y se afirma la competencia de la Comunidad Autónoma gallega sobre el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación pesquera y salvamento marítimo.

⁴² *Do marisqueo á acuicultura*.

⁴³ *El conflicto en el sector marisquero de Galicia*.

⁴⁴ Un año antes se publica la *Ley 23/1984 de 25 de junio, que regula y ordena los cultivos marinos en el territorio estatal*.

⁴⁵ Exposición de motivos de la *Ley 6/1991, de 15 de mayo, de infracciones en materia de protección de recursos marítimo-pesqueros*.

3.3. Década de los noventa. La aparición de la política de marisqueo

Transcurridos los dos años de gobierno tripartito y consumada la victoria por mayoría absoluta de Manuel Fraga en las elecciones autonómicas de 1989, entra en la escena política pesquera Enrique César López Veiga, quien asume el cargo de conselleiro de pesca. Se abre el período (1989-1993) de mayor actividad regulativa en la historia de la pesca y del marisqueo en Galicia, cuya labor culminará con la aprobación de la *Lei de Pesca* (Lei 6/93) y la refundición de todas las normativas existentes en materia pesquera, marisquera y acuícola en los decretos de 17 de diciembre de 1993. El nuevo equipo de la Consellería intenta, a partir de estas iniciativas, cambiar el escenario conflictivo en el que se encontraba inmerso el mundo pesquero, y en particular el marisqueo, y que González Vidal definió de la siguiente forma:

Las causas del conflicto Administración-mariscador, además de la tradicional reserva del gallego al Estado recolector de impuestos, es la no adaptación de la nueva legislación a la realidad social de la población del litoral de Galicia. Con la disculpa de modernización del sector se ataca a la tradición del marinero en todos los frentes: propiedad del mar, formas de producción, etc. Por otro lado, la continua infracción de las normas y legislación del mar no es corregida ni sancionada en la realidad por ninguno de los órganos representativos de la Administración (González Vidal, 1980, p. 56)

Esta ingente labor legislativa, sin embargo, tiene en ciertos momentos escaso impacto sobre el sector, pues en algunas ocasiones la inmadurez del mismo y, en otras, la falta de espíritu de consenso por parte de la Administración, va a hacer imposible su aplicación, provocando importantes conflictos en la búsqueda de su cumplimiento (Durán González, 1998).

Las líneas básicas de la política de marisqueo de la Consellería se presentan y definen en el trascurso del *I Congreso de Marisqueo* celebrado en Santiago de Compostela en 1991, y se recogen posteriormente en el *Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia* (PORPMG) de 1992. Paralelamente, los diferentes niveles administrativos con competencia en el marisqueo promulgan entre 1991 y 1993 las normas principales que han de regir la actividad, tal como podemos apreciar en la tabla 2.12.

Tabla 2.12. Principales normas marisqueras promulgadas durante la legislatura de López Veiga

	1991	1992	1993
Xunta de Galicia	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 75/91 de 21 de febrero por el que se regula la descarga y primera venta de los productos de la pesca. - Ley 6/91 de 15 de mayo de infracciones en materia de protección de los recursos marítimo-pesqueros. - Decreto 262/91 del 12 de julio por el que se aprueba el reglamento de la actividad pesquera y de las artes y aparejos de pesca permisibles en Galicia. -Decreto 406/91 del 14 de noviembre por el que se regula la comercialización de los productos de pesca fresca y de la acuicultura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 59/92 de 6 de marzo que regula la extracción de las especies marisqueras y recolección de algas en las aguas gallegas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 6/93 de 11 de mayo de Pesca de Galicia. - Decreto 127/93 de 3 de junio por el que se establecen los permisos de explotación para ejercer la actividad pesquera y marisquera. - Decretos 419, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428 y 429, de 17 de diciembre por los que se refunde la normativa vigente en la pesca, marisqueo y acuicultura en Galicia.
Administración del Estado		<ul style="list-style-type: none"> - Orden Ministerial de 11 de junio por la que se establecen las condiciones de concesión de excepciones temporales, respecto de los requisitos en materia de equipos y de estructuras a los centros de expedición y depuración de moluscos bivalvos vivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Real Decreto 345/93 de 5 de marzo por el que se establecen las normas de calidad de las aguas y de la producción de moluscos y otros invertebrados marinos vivos.
Comunidad Europea	<ul style="list-style-type: none"> - Directiva 91/492/CEE del 15 de julio por la que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de los moluscos bivalvos vivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisión 92/92/CEE de 9 de enero por la que se regula los requisitos aplicables a los equipos y a las estructuras de los centros de expedición y depuración de moluscos bivalvos vivos. 	

Fuente: Elaboración propia

La puesta en marcha de este armazón normativo ha supuesto, más allá del impacto puntual en los mariscadores y los recursos, una mayor organización del sector marisquero, la extensión de técnicas de cultivo y un mejor control sobre las personas que acceden a los moluscos.

Una vez sentadas las bases a lo largo de la primera legislatura del gobierno Fraga, éstas serán reformuladas e implementadas en legislaturas posteriores. Nos centraremos a continuación en el relato de los principales acontecimientos que han rodeado a la política y que han influido decisivamente en su diseño e implementación. Con ello pretendemos, tal como sugiere Subirats (1989, p. 88) reconstruir, lo más detalladamente posible, la cronología del proceso decisional, desde el momento en que se percibe la necesidad de tomar una decisión sobre el tema hasta el momento más cercano a su efectiva realización.

4. Cronología de la Política de Marisqueo

La política de marisqueo actual se desarrolla a lo largo de las cuatro últimas legislaturas, entre 1989-2005. A efectos de nuestra investigación, nos interesan las tres pertenecientes a la década de los noventa, concretamente, las legislaturas 1989-1993, 1993-1997 y 1997-2001.

En líneas generales, cada legislatura se centra en una de las fases del proceso político, de modo que durante la primera se lleva a cabo el diseño y el análisis de la política; en la segunda su reformulación e implementación y en la tercera su evaluación. Sin embargo, es necesario puntualizar que la identificación de cada legislatura con una fase determinada de la política responde más bien a un intento de hacer comprensible el proceso que cerrar cada etapa en compartimientos estancos, pues comprobaremos cómo en cada una de las legislaturas las diferentes fases de la política, supuestamente lineales, necesariamente se entrecruzan.

Asumimos, por tanto, la advertencia formulada por Lindblom (1991) de que la compartimentalización del proceso de las políticas públicas para su estudio debe ser aceptada con precauciones, debido a que puede conducir, de forma equívoca, a imaginar que las políticas públicas se desarrollan a través de una sucesión de fases lógicas y perfectamente delimitadas, válidas en sí mismas, cuando la realidad lo que parece es una confusión permanente de fases, límites e interrelaciones entre políticas (Antoni Fernández, 1999).

4.1. Legislatura de López Veiga (1989-1993): la génesis de la política

López Veiga era un reconocido experto en pesca cuando Manuel Fraga lo recluta para su primer gobierno en 1989⁴⁶. Hombre impulsivo y de profundas convicciones, mostraba, al contrario de la mayoría de sus compañeros de gobierno, un perfil más técnico que político hasta el punto de no preocuparle en exceso, a lo largo de su mandato, las reacciones que sus medidas podrían despertar en el seno del partido y en el electorado de zonas pesqueras. Demostró, durante sus cuatro años al frente del departamento, una gran capacidad de trabajo, y aunque contribuyó a abrir la Consellería al sector pesquero, se mantuvo, al mismo tiempo, inflexible y poco dialogante en numerosos aspectos de la política.

⁴⁶ López Veiga es doctor en Ciencias biológicas por la Universidade de Santiago de Compostela y "Bachelor in Business Administration" por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de África del Sur. Su trayectoria profesional en materia pesquera se inicia en 1972 con una serie de trabajos de investigación en oceanografía, ecología y biología marina en el Instituto de Investigaciones Pesqueras de Vigo. En 1978 ocupa el cargo de secretario técnico de la Cooperativa de Armadores de Vigo, entidad de la que fue nombrado, en 1982, director-gerente. En 1987 ingresa por oposición en la Dirección General de Pesca de la CEE, concretamente en la Dirección de Mercados y Recursos Externos, que abandona al año siguiente al ser nombrado jefe de división de Estructuras de la Pesca en la Dirección General.

López Veiga va a rodearse, desde el primer momento, de un amplio equipo⁴⁷ formado por expertos destacados en pesca y marisqueo. A pesar de cierto desarrollo legislativo en el marisqueo entre 1970 y 1990, el equipo reconoce abiertamente que la traslación de estas normas en medidas concretas había sido un fracaso, de modo que transformar el marisqueo a pie en un auténtico sector productivo, profesionalizado y adecuadamente regulado se convierte en el principal objetivo.

Con este propósito, durante la legislatura 1989-1993, la Consellería de Pesca pone en marcha una serie de iniciativas en el ámbito del marisqueo con la intención de hacer frente a aquellos aspectos de la actividad que mostraban mayor urgencia de reforma. De estas iniciativas, dos son especialmente trascendentales, el Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia (PORPMG) y la Lei de Pesca de Galicia (LPG)

4.1.1. Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia

López Veiga y su equipo eran conscientes de que la puesta en marcha de una política de marisqueo realista y eficaz exigía, como en la política pesquera general, disponer del mayor caudal de información posible sobre la actividad. Se inicia así un proceso de recopilación de datos (cuantitativos y cualitativos) para reunir todo tipo de información sobre el sector e identificar sus principales problemas y posibles vías de solución.

El resultado final es el *Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia* publicado en 1992, primer estudio global y sistemático del sector pesquero y marisqueo, e ingente labor investigadora destinada a ayudar, racional y objetivamente, en la toma de decisiones.

El PORPMG nace con una clara idea de permanencia en el tiempo y como punto de partida de una discusión abierta donde la reflexión y la participación de todos los sectores implicados era parte esencial. El principal objetivo de este Plan era desarrollar un trabajo que intentase aunar los conocimientos existentes en todos los ámbitos de la pesca (social, económico, político y jurídico) y poder avanzar en la búsqueda de soluciones comprensivas.

En la elaboración del Plan participan aquellos cargos de la Consellería más concienciados con el cambio de orientación de la política de pesca y marisqueo y conocedores de primer orden de sus problemas. Tomando como punto de partida un borrador inicial, se va asignando a cada miembro del equipo uno o varios apartados en función de su conocimiento técnico y de sus responsabilidades competenciales.

El trabajo de redacción es coordinado por Amelia Pastor, miembro del gabinete de la Consellería, mientras el Director Xeral de Marisqueo, Ernesto Penas se ocupa de la redacción de los capítulos dedicados al marisqueo y el Conselleiro López Veiga se hace cargo de la elaboración y redacción de buena parte del texto final. Éste fue enviado a modo de primer borrador al presidente Manuel Fraga a finales de 1991, y el documento definitivo es presentado al sector en diciembre de 1992 en el transcurso del *II Congreso Galego de Pesca en Santiago de Compostela* (Losada, 1998, p 164).

Según Losada (1998, pp. 139-141), en un primer momento se barajan dos vías de elaboración del PORPMG. Por una parte contratar una empresa especializada que se encargase de su realización y, por otra, organizar diferentes grupos de trabajo sectoriales. La primera opción es rechazada por tres razones:

- La ausencia en el mercado de empresas realmente especializadas en el sector pesquero.

⁴⁷ Este equipo estaba integrado por: Dasio Carballeira Tella, Ernesto Penas Lado, Xoan Caamaño Cebreiro, Pilar Aguirre Enríquez, Amelia Pastor Arratia, Fernando Fernández Domonte, Samuel Juárez Casado, Xoán Carlos Fernández López, Ana Gallego Castro, Xosé María Louro Lojo, Rosa Quintana Carballo y Fernando Fernández Paradela.

- Capacidad política y conocimiento técnico suficiente por parte del grupo para afrontar de una manera más útil y productiva la tarea directamente.
- La existencia de una serie de experiencias poco satisfactorias en cuanto a la utilidad final de trabajos de análisis fuera de la propia Consellería.

La segunda alternativa que conlleva un mayor nivel de cooperación y de diálogo con el sector fue también excluida, debido, según la Administración gallega a:

- La ausencia de un conjunto de interlocutores definido y suficientemente representativo, dada la dispersión y la desorganización del sector.
- La debilidad técnica y los escasos recursos de buena parte de esos interlocutores.
- La escasez de recursos de la propia Consellería, la gravedad y urgencia del problema de acuerdo con su diagnóstico, y los límites del tiempo disponible para la elaboración del plan.

Descartadas estas dos alternativas, el equipo de la Consellería opta por elaborar personalmente el Plan comenzando por recopilar la información y los datos necesarios durante más de un año. Pronto constatan el abismo que separa los trabajos científicos de las principales preocupaciones del sector pesquero y marisqueero. Aunque abundaban informes cuantitativos orientados básicamente a la fijación de topes de capturas, escaseaban tanto los estudios económicos como aquellos que ponían en relación diferentes disciplinas complementarias. La preocupación del equipo por la falta de información científica en torno al mundo de la pesca se manifiesta en la misma introducción del Plan:

Para poder decidir y gestionar con acierto es necesario tener acceso al mayor caudal de conocimiento posible, sobre el recurso, en primer lugar, pero también sobre la situación real de los que de él dependen. Pero no hay análisis globales y que ofrezcan una visión interrelacionada sobre todos los aspectos enunciados, imprescindibles para tomar decisiones de política pesquera. Paliar de algún modo esta carencia es uno de los propósitos de este trabajo. (PORPMG, p. 9).

Finalmente, una vez recopilados los datos y la escasa información disponible, el Plan es aprobado por el Consello de la Xunta de Galicia a finales de 1992. Su estructura definitiva va a comprender una introducción, 6 partes divididas en diferentes capítulos, un compendio bibliográfico, un índice alfabético por materias y un índice general.

La primera parte, que abarca los capítulos 1-7 bajo el título *El marco general*, presenta los objetivos generales de la política pesquera de la Xunta para los próximos años, y hace un recorrido detallado por el mundo pesquero gallego desde diferentes perspectivas; económica, biológica, social, jurídica y competencial.

La segunda parte, *La plataforma continental de Galicia*, se subdivide en tres apartados (*El ecosistema*, *La pesquería pelágica* y *La pesquería demersal*). Cada uno analiza la biología de las pesquerías más importantes que la flota gallega realiza fuera de las aguas interiores: sardina, jurel, merluza, bacaladilla, cigala y gallo.

La tercera parte se centra en el estudio de las *Aguas interiores*, aguas de competencia exclusiva de la Xunta. Por tal motivo, es la parte que comprende mayor número de capítulos (desde el 29 al 66), que se organizan en cuatro apartados: *Las rías*, *Las pesquerías*, *La acuicultura*, y *El marisqueo a pie*.

El marisqueo a pie ocupa los capítulos que van del 39 al 51, uno de los apartados más extensos. En ellos se analizan las principales especies explotadas, la ordenación del sector, haciendo hincapié en

los principales problemas (biológicos, técnico, sociales, económicos y políticos) que impiden su desarrollo y la búsqueda de soluciones al furtivismo mediante la creación y desarrollo de un marco legislativo acompañado por la mejora de los servicios de inspección y vigilancia, y la puesta en marcha de campañas de sensibilización.

La cuarta parte hace un repaso a la situación del medio ambiente marino gallego y los diferentes tipos de contaminación, mientras que en la quinta parte el equipo de la Consellería analiza, en dos apartados, los distintos tipos de flotas pesqueras gallegas, sus problemas y la política de renovación y modernización de las mismas, así como las medidas para los sectores de transformación y comercialización pesquera.

Por último, la sexta parte, se encarga, entre los capítulos 91-109, del estudio del papel de la formación y de las enseñanzas náutico-pesqueras y de los centros y líneas de investigación en torno al sector pesquero y marisqueo.

El PORPMG supone, en definitiva, una forma de legitimación, cara el sector y a la opinión pública general, de aquellas medidas que la Consellería pretende implementar, mostrándolas bajo una forma pretendidamente científica y racional. No en vano, cada parte del Plan se organiza en función de tres preguntas:

- ¿Cuál es la situación de partida? Definición del problema mediante el análisis de determinados ámbitos del sector pesquero susceptibles de mejora.
- ¿Cuáles son los objetivos de la política? Metas a alcanzar con la aplicación de determinadas medidas elaboradas por la Consellería.
- ¿Cuáles son las medidas de actuación? Acciones concretas que pretende implementar la Consellería con el propósito de alcanzar los objetivos enunciados.

4.1.2. La Lei de Pesca de Galicia

Uno de las medidas de mayor urgencia enunciadas en el PORPMG era la necesidad de contar con una norma básica de pesca tanto a nivel autonómico como estatal. Mientras que el sector tuvo que esperar hasta 2001 por la ley estatal⁴⁸, la *Lei de Pesca de Galicia* se encontraba en trámite parlamentario en el momento mismo en que se estaba elaborando el Plan⁴⁹, de forma que, si bien éste no determinó su aprobación, sí realizó algunas observaciones previas a su publicación en el sentido del carácter básico e integral que debía poseer la norma (PORPMG, p. 63).

La *Lei de Pesca* (Lei 6/1993) nace con la pretensión de convertirse en el principal instrumento legal que favorezca la transformación de los objetivos enunciados en el PORPMG en normas de obligado cumplimiento. Su "espíritu globalizador" alcanza también al marisqueo, formalizando su nuevo régimen de explotación y, especialmente, su nuevo modelo productivo, basado en una mayor flexibilidad en los períodos de extracción (Pardellas de Blas y Fernández Cortés, 1996).

En el preámbulo, la ley define, siguiendo el espíritu del Plan de ordenación, el problema de la pesca y del marisqueo gallego en términos de oportunidad de mejora. A juicio de la Consellería, existe una situación indeseable de partida, la sobreexplotación de los recursos marinos, que origina un desequi-

⁴⁸ Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

⁴⁹ El proyecto de la *Lei de Pesca* fue presentado ante el Parlamento de Galicia el 7 de enero de 1992 y fue aprobado definitivamente, por mayoría absoluta, el 11 de mayo de 1993.

libro crónico entre el carácter limitado de dichos recursos y la enorme presión social ejercida sobre ellos, provocando, en última instancia, un freno a la racionalización del sector.

Este problema de enorme complejidad técnica y política necesita ser acometido, según la ley, asumiendo los principios enunciados en el artículo 39 del Tratado de Roma como objetivos propios del sector pesquero gallego. Así, toda acción implementada desde la Consellería tiene que "asegurar a largo plazo la autosuficiencia económica, la competitividad y estructuras saneadas en el sector pesquero".

Derivado de este propósito inicial, la *Lei de Pesca de Galicia* expone en su preámbulo, como objetivos básicos de la política pesquera, terminar con la dicotomía entre pesca y marisqueo, así como, elaborar un ordenamiento jurídico que contemple el desarrollo global del sector pesquero en un marco que favorezca su adaptación al cada vez más competitivo escenario económico internacional. Al mismo tiempo, reconoce que es necesario buscar, ante la delicada situación de marineros y mariscadores, formas que avancen hacia este objetivo, minimizando lo máximo posible el impacto social sobre el sector y arbitrando medidas que permitan la explotación de los recursos de forma más eficaz de acuerdo con las características socio-económicas de las comunidades costeras.

En definitiva, la Xunta pretende con la elaboración de esta *Lei*, alcanzar un triple objetivo: (I) una revisión comparada de la legislación de pesca, marisqueo y acuicultura de los países más avanzados en materia de explotación y conservación de recursos, (II) integrar en un único texto todas las actividades relacionadas con la pesca, el marisqueo y la acuicultura y (III) dotarse de instrumentos jurídicos que permitiesen armonizar las exigencias de una explotación rentable de los recursos pesqueros con su conservación biológica (Losada, 1998, p. 168)

Centrándonos en el contenido específico que la *Lei* dedica al marisqueo, observamos que, junto aquellos mecanismos generales orientados a la explotación racional de los recursos marinos -esto es, el establecimiento de un límite de personas autorizadas para explotar los recursos; la prohibición de artes; la determinación de los tamaños mínimos y de los topes de captura; el desarrollo de técnicas de semicultivo o cultivo; la fijación de horarios de actividad, etc.-, los artículos que hacen referencia explícita a esta actividad son fundamentalmente aquellos que tienen que ver con su ordenación, a través de los títulos "administrativos habilitantes" y los denominados "planes de explotación". Dada la importancia de estos instrumentos para la profesionalización y la gestión racional del marisqueo, conviene detenernos, aunque sea brevemente, en su descripción.

4.1.2.1. *Títulos administrativos habilitantes*

Tal como indica la exposición de motivos del Decreto 425/1993, de 17 de diciembre, los títulos administrativos habilitantes son necesarios para la puesta en práctica de una gestión adecuada del recurso y la distribución ordenada de los medios humanos y materiales que operan en la actividad pesquero-marisquera.

La Ley de pesca de Galicia reconoce específicamente dos títulos administrativos habilitantes en el marisqueo: el permiso de explotación y la autorización. A través del **permiso de explotación** o PERMEX, la Consellería de Pesca concede, tanto a personas físicas como jurídicas, la capacidad para ejercer actividades de explotación de los recursos marinos (artículo 10.d)⁵⁰ bajo la fórmula de autorización o libre marisqueo⁵¹.

⁵⁰ Mientras el permiso de explotación está dirigido a personas físicas o jurídicas (corporaciones, asociaciones, sociedades o fundaciones), el "permiso de actividad" es el reconocimiento por parte de la Consellería de Pesca de la facultad de puesta en funcionamiento y explotación de establecimientos de cultivos marinos y auxiliares a empresas (no a personas físicas o jurídicas) de productos de pesca, marisqueo y acuicultura en terrenos de dominio público o privado que no sean marítimos o marítimo-terrestres. Por tanto, toda empresa dedicada a la acuicultura en zona terrestre tiene que disponer del permiso de actividad correspondiente para realizar su actividad.

⁵¹ El PERMEX también es exigido para pescar y recolectar algas.

Como requisito básico que es, el PERMEX es personal e intransferible y se otorga por un período de cinco años a aquellas personas en posesión de certificado de mariscador, esto es, aquellas personas que realizan de forma habitual las labores de marisqueo.

Como reglas generales de este título, la Lei de Pesca contempla las siguientes:

- El permiso de explotación sólo será válido para la zona o zonas que se indiquen.
- Se otorgará un número de permisos apropiado al aprovechamiento racional de los recursos.
- El uso indebido del permiso acarreará sanciones económicas y la suspensión de la actividad.
- Los Permex son expedidos para especies, bancos, artes, zonas de actuación y grupos de pesca determinados.
- Los titulares están obligados a remitir los datos de actividad a la Consellería.

Estos y otros aspectos son tratados con mayor detalle en el Decreto 425/1993, de 17 de diciembre, por el que se refunde la normativa sobre el permiso de explotación para ejercer la actividad pesquera y marisquera. Posteriormente, la Consellería va a regular la obtención del permiso de explotación a través de la Orden de 8 de abril de 1994, modificada por la Orden de 28 octubre del mismo año, indicando para cada modalidad (embarcaciones, marisqueo a pie y recursos específicos), entre otros requisitos, las condiciones, el modelo de solicitud y la documentación necesaria para la obtención y la renovación del permiso, así como su transmisión en caso de venta de la embarcación.

Por su parte, las **autorizaciones**, implantadas por la Ley de Ordenación Marisquera de 1969 y transferidas posteriormente a la Xunta, son títulos a través de los cuales la Consellería habilita a los profesionales para explotar recursos marisqueros, en exclusividad, tanto en zona marítima como marítima terrestre. En concreto, la *Lei de Pesca* define autorización en el artículo 10.b como “la otorgación dada por la Consellería en uso privativo normal, de bienes de dominio público marítimo o marítimo terrestre, a título de precario, para su explotación o su utilización en régimen de exclusividad de los mismos, para el aprovechamiento racional o de semicultivo de determinadas especies marinas en un banco natural”.

Las autorizaciones, por tanto, tienen como objeto obligar a la explotación controlada de un banco natural, utilizando, por una parte, técnicas de semicultivo⁵² bajo planes de explotación y gestión, y regulando, por otra, el acceso de las personas autorizadas a la misma. Para ello, las autorizaciones deben poseer obligatoriamente una dirección técnica y gestora con un determinado nivel de cualificación, y estar sometidas a importantes restricciones tanto temporales (cinco años, prorrogables por periodos iguales hasta un máximo de treinta años), de tamaño (número restringido de mariscadores) como de acceso (entrada limitada, preferentemente, a entidades de interés colectivo y a trabajadores incluidos en un plan de explotación).

⁵² La Ley de Pesca de Galicia define *semicultivo marino* como la actividad ejercida sobre un banco natural, o una parte de éste, que por medios técnicos y científicos logra aumentar su producción con relación a lo que sería ésta en el citado banco natural bajo la regulación más eficiente de éste, en condiciones naturales.

Tabla 2.13. Autorizaciones y concesiones adjudicadas a las cofradías de pescadores⁵³

Cofradía	Número de autorizaciones (A) y concesiones (C)	Especies explotadas	M ²
Aldán	2 autorizaciones y 1 concesión	A (otra, almeja y berberecho), C (ostra)	A (4.700.000) C (5.000)
Aguíño-Carreira	3 autorizaciones	Almeja, navaja, vieira, percebe y ostra	4.149.750
Arcade	No posee. Explota parte de autorización concedida a Redondela	--	--
Ares	1 autorización	Almeja, ostra y berberecho	180.000
Baiona	1 autorización	Ostra, almeja, berberecho y navaja	3.000.000
Barallobre	1 autorización	Almeja	575.000
Barqueiro-Ares	3 autorizaciones	Almeja y berberecho	249.270
Bueu	No posee	--	--
Burela	No posee	--	--
Cabo de Cruz	5 autorizaciones	Ostra, almeja y berberecho	5.598.000
Caión	No posee		
Camariñas	5 autorizaciones	Almeja, berberecho, ostra, navaja y percebe	2.889.353
Cambados	3 autorizaciones	Ostra, almeja, berberecho y navaja	2.328.543
Camelle	1 autorización	Percebe	600.000
Cangas	1 autorización	Ostra, almeja y navaja	6.855.000
Cariño	3 autorizaciones	Almeja, ostra, berberecho y navaja	1.176.805
Carril ⁵⁴	1 autorización y 2 concesiones	Berberecho y almeja	178.000
Cedeira	2 autorizaciones	Ostra, almeja y berberecho	660.000
Celeiro	1 autorización	Percebe	Sin dato
Corcubión	No posee	--	--
Corme	3 autorizaciones	Ostra, berberecho, almeja y percebe	1.171.500
Coruña, A	1 autorización y 1 concesión	Almeja, berberecho y moluscos	642.627
Espasante	4 autorizaciones	Almeja, ostra y berberecho	1.378.150
Ferrol, O	4 autorizaciones	Almeja y berberecho	2.372.600
Fisterra	No posee	--	--
Foz	1 autorización	Almeja y berberecho	400.000
Grove, O	4 autorizaciones	Ostra, almeja y berberecho	14.200.000
Guarda, A	No posee	--	--
Illa de Arousa	1 autorización	Ostra, almeja, navaja y berberecho	1.495.000
Laxe	1 autorización	Percebe	100.000
Lira	1 autorización y 1 concesión	Almeja y berberecho	2.025.000
Lorbé	No posee	--	--
Lourizán	No posee	--	--
Malpica	1 autorización	Mejillón y percebe	400.000

⁵³ Las concesiones se diferencian de las autorizaciones en que aquellas se dirigen al cultivo marino (intensivo o extensivo) mediante inversión en instalaciones permanentes, lo cual obliga a una duración mayor del permiso, generalmente de 10 años, prorrogables a 30 (Rosa Chapela, 1998, pp. 47-48).

⁵⁴ Carril (Ría de Arousa, Pontevedra) dispone además de la mayor concentración de parques de cultivo (1.274) que alcanzan los 900.000 m²

Cofradía	Número de autorizaciones (A) y concesiones (C)	Especies explotadas	M ²
Marín	No posee	--	--
Mera	No posee	--	--
Miño	2 autorizaciones y 1 concesión	Almeja, ostra, navaja y berberecho	2.627.500
Moaña	1 autorización	Ostra, berberecho, vieira, chirla y navaja	3.180.000
Mugardos	4 autorizaciones	Almeja y berberecho	490.000
Muros	2 autorizaciones	Almeja, berberecho, navaja y ostra	821.909
Muxía	1 autorización	Percebe	Sin dato
Noia	2 autorizaciones y 4 concesiones	Almeja, berberecho, ostra y bígaro	9.048.916
Palmeira	1 autorización	Nécora, caramujo y almeja	720.000
Pindo, O	Mismos datos que Lira	--	--
Pobra, A	4 autorizaciones y 2 concesiones	Almeja, berberecho y ostra	2.119.700
Pontedeume	3 autorizaciones	Ostra, almeja, berberecho y navaja	818.458
Pontevedra	1 autorización	Ostra, almeja y navaja	289.000
Portonovo	No posee	--	--
Portosín	No posee	--	--
Porto do Son	No posee	--	--
Raxó	No posee	--	--
Redondela	1 autorización	Ostra, almeja, berberecho y navaja	4.000.000
Rianxo	5 autorizaciones	Ostra, almeja y berberecho	1.770.000
Ribadeo	1 autorización y 4 concesiones	Percebe, ostra y almeja	A (sin dato) C (142.000)
Ribeira	2 autorizaciones	Almejas, vieiras, ostras y navajas	4.444.452
Rinlo	1 autorización	Percebe	Sin dato
Sada	1 autorización	Ostra, almeja y berberecho	Sin dato
San Cibrao	1 autorización	Percebe	Sin dato
Sanxenxo	No posee	--	--
Vicedo, O	5 autorizaciones	Percebe, navaja, almeja y berberecho	256.800
Vigo	No posee	--	--
Vilanova	4 autorizaciones y 3 concesiones	Almeja, berberecho y ostras	989.800
Vilaxoán	4 autorizaciones y 1 concesión	Almejas, berberechos, navajas y moluscos	189.728

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Consellería de Pesca

Tabla 2.14. Autorizaciones adjudicadas a cooperativas y agrupaciones

Cofradía	Número de autorizaciones (A) y concesiones (C)	Especies explotadas	M ²
Cooperativa ALGROVE	1 autorización	Almeja y berberecho	105.000
Cooperativa "Ría de Arousa"	1 autorización	Ostra y almeja	32.896,5
Agrupación de Mariscadores do Estuario do Ríos Anllóns	1 autorización	Almeja y berberecho	600.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Consellería de Pesca

La confusión originada entre el contenido de la *Lei de Pesca* sobre autorizaciones y la situación real de aquellas concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma (la inmensa mayoría en los años setenta), ha llevado a la Consellería a aprobar, a través del Decreto 54/1999, el procedimiento de revisión de estas últimas con el propósito de adaptarlas a los criterios de la Ley 6/1993 y elaborar un catálogo de las autorizaciones afectadas. Sin embargo, hasta la fecha, la Consellería ha rehusado poner en marcha estas medidas normativas por temor a levantar protestas dentro del sector. Con esta actitud la Administración autonómica contribuye a mantener autorizaciones concedidas en su momento de forma irregular que siguen provocando enfrentamientos entre colectivos de mariscadores, y favorece, en contra de su propia política, la subexplotación de los arenales y, en última instancia, la ralentización del proceso de extensión del semicultivo y los planes de explotación.

4.1.2.2-Planes de explotación

Las referencias al Plan de explotación son escasas en la *Lei de Pesca* de Galicia. Únicamente los artículos 43, 49.1, 49.5, 54, 56.3 y 60.1 hacen alguna alusión muy somera a este instrumento dejando su desarrollo exhaustivo en manos del Decreto 423/1993, que regula el denominado *Plan xeral de explotación marisqueira*.

Una vez comprobada la relación entre el sistema de vedas y el aumento de la sobreexplotación y el furtivismo, la Consellería establece la obligatoriedad de elaborar un "Plan xeral de explotación" en el que se recogen un conjunto de normas y de orientaciones destinadas a regular y a programar la extracción de marisco durante un año en una zona determinada. Éste es aprobado cada año, a finales de diciembre, por orden de la Consellería, después de consultar con las entidades representativas del sector, fundamentalmente cofradías y organizaciones de productores.

En *Plan Xeral* se divide en tres secciones, según el régimen de explotación: "Planes de explotaciones para autorizaciones marisqueras", "Normas de explotación para zonas de libre marisqueo" y "Planes específicos de explotación para zonas de libre marisqueo".

Los "Planes de explotación para autorizaciones marisqueras", los más importantes por el número de mariscadores que comprenden, son realizados por las cofradías y presentados en las delegaciones territoriales de pesca antes del primero de noviembre indicando el número de mariscadores y de

embarcaciones (siempre una cantidad que permita obtener, como mínimo, el salario mínimo interprofesional), los períodos y en las zonas en las que se va llevar a cabo la explotación, el número previsto de días de actividad, las normas de comercialización y vigilancia que van a regir en la autorización y el tope de captura por especies, por mariscador y por día. Si el plan es aceptado, las cofradías deben solicitar en la delegación territorial correspondiente el permiso para realizar la extracción del marisco, especificando las fechas de inicio y finalización.

Tabla. 2.15. Aspectos que deben estar presentes en todo Plan de explotación para autorizaciones

— **Objetivos generales:**

- Objetivos de producción en kilos, por especie, a lo largo del año tanto de las autorizaciones que es titular la entidad como de las zonas de libre marisqueo en las que trabajan habitualmente.
- Objetivos económicos del plan en términos de valor esperado de producción por especie.
- Número de mariscadores propuesto e ingresos medios previstos por mariscador.

— **Evaluación de los recursos:**

- Estudios realizados o bibliografía de consulta.
- Material y métodos utilizados en la evaluación.
- Discusión.
- Conclusiones. Estimación del máximo rendimiento sostenible en las condiciones actuales.
- Mejores épocas de extracción.

— **Plan de extracción y comercialización:**

- Fechas previstas indicativas de la extracción de las distintas especies en las diferentes zonas de autorización, y número de días totales de extracción previstos.
- Sugerencias sobre las fechas de extracción en las zonas de libre marisqueo contiguas o de acceso tradicional.
- Cuotas de captura por mariscador y día para cada especie.
- Zonas y épocas en las que se podrá permitir la extracción de la semilla para nueva siembra.
- Forma de comercialización prevista, con indicación exacta de las lonjas y/o puntos de venta y de control.
- Normas de comercialización: aplicación de precios de retirada, acuerdos de comercialización directa y otros datos relevantes.

— **Acciones de mejora y acondicionamiento de los bancos y de comercialización:**

- Acciones previstas: limpiezas, arados, nuevas semillas, traslados, etc., con indicación de zonas y fechas en que se prevé realizarlas.
- Coste estimado de estas acciones.
- Metodología que hay que utilizar.
- Inversiones previstas en materiales para el acondicionamiento de los bancos, y en material para la manipulación y la comercialización de los productos.

— **Plan financiero:**

- Gastos previstos de gestión y de inversiones.
- Construcción de un fondo de capitalización y maniobra de entidad.
- Fuentes de ingresos: porcentajes de los ingresos que hay que retener para capitalizar la entidad, subvenciones y otras ayudas previstas.

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, las “Normas de explotación para zonas de libre marisqueo” son elaboradas de oficio por la propia Consellería consultando previamente a los representantes del sector. Aprobadas las normas, los mariscadores en posesión del permiso de explotación podrán ejercer la actividad marisquera, siempre y cuando, respeten las disposiciones vigentes sobre extracción y comercialización.

Por último, los “Planes específicos de explotación para zonas de libre marisqueo” son elaborados por las cofradías o entidades asociativas del sector ajustándose al esquema y a los plazos de los planes de explotación para autorizaciones marisqueras. Una vez aprobado el plan, estas organizaciones deben solicitar la autorización para ejercer la actividad extractiva de acuerdo con el procedimiento previsto para las autorizaciones marisqueras.

Fijados los títulos administrativos habilitantes y los planes de explotación para ejercer la actividad, la *Lei de Pesca de Galicia* va a ser recurrida ante el Tribunal Constitucional por el gobierno central mediante el recurso 2728/93. Más allá de las diferencias partidistas entre Santiago y Madrid, la Consellería, concedora del posible conflicto que podría generar, no duda en emprender la redacción de la Lei intentando extender al máximo las competencias del Estatuto de Autonomía en materia pesquera.

La mayoría de los artículos recurridos por la Administración del Estado tienen que ver con aspectos concretos de la actividad marisquera:

- Los artículos 10, apartados a) y b) y los artículos 45 a 73, referidos a concesiones y autorizaciones. En esto casos el Estado juzga que el contenido de estos artículos lesiona competencias propias en materia de otorgación de títulos que implican la ocupación y la utilización espacial de bienes de titularidad estatal.
- El apartado 7 de la disposición adicional primera, donde se establece una definición de marisqueo, y por conexión, los artículos 5 (ámbito de aplicación de la ley y aguas para el ejercicio del marisqueo y acuicultura), 7 (inspección pesquera, marisquera y de establecimientos de cultivos marinos y auxiliares en aguas de competencia de la Comunidad Autónoma y de las actividades de ordenación pesquera en aguas y costas de ámbito territorial), 20 (actividades en el litoral o en zona marítimo-terrestre o marítima), 28 (permisos para recolectar algas, pescar o mariscar), 30 (permiso de explotación para la pesca y marisqueo a flote) 32 (validez del permiso de explotación) y 43 (autorizaciones para ejercer el marisqueo y la acuicultura). Con respecto a estos artículos, el Estado alega infracción de su competencia exclusiva en materia de “pesca marítima”⁵⁵.

Habrà que esperar a 2001 para que el Tribunal Constitucional emita Sentencia (9/2001, de 18 de enero)⁵⁶. En ella declara parcialmente inconstitucional el artículo 6, apartados a, d y n, y aclara que el resto de artículos impugnados, referidos al marisqueo, no vulneran el orden constitucional de competencias.

Con esta sentencia, el Tribunal Constitucional intenta zanjar la polémica sobre el alcance de la actividad marisquera que enfrentaba a Xunta y Administración central. Mientras el Gobierno central considera que la actividad debe circunscribirse a aguas interiores⁵⁷, la Consellería defiende, por el contrario, que el marisqueo no debe limitarse únicamente a estas aguas, sino que debe permitirse su ejercicio en el mar territorial y en la zona económica exclusiva, tal como reconoce la Constitución (art. 148.1.11) y el Estatuto de Autonomía (art. 27.15).

⁵⁵ Los otros artículos impugnados son el 6, apartados a,d y n, el 13 y el 21.a.3.

⁵⁶ Aunque el Tribunal Constitucional tardó años en emitir sentencia, la Lei de Pesca permaneció vigente durante el recurso, gracias al Acto dictado por el TC, el 8 de febrero de 1994, que acordó levantar la suspensión de los artículos impugnados.

⁵⁷ Rías y aguas comprendidas entre la costa y las líneas de base.

La raíz del problema se encuentra en la frágil delimitación de competencias entre ambas Administraciones en materia pesquera. Numerosas sentencias del Tribunal Constitucional⁵⁸ han intentado definir este ámbito competencial especificando el contenido de los títulos de intervención: “pesca marítima” y “ordenación del sector pesquero”, incluidos en el artículo 149.1.19 de la Constitución. Según estas sentencias, todas las materias de “pesca marítima”⁵⁹ que afectan a los recursos en aguas exteriores son de competencia exclusiva del Estado, mientras que aquellas que afectan a la “ordenación del sector”⁶⁰ pueden ser desarrolladas y ejecutadas a partir de una legislación estatal básica, por parte de las Comunidades Autónomas. En aguas interiores, ambos títulos de intervención son competencia exclusiva de estas últimas.

Esta diferencia tiene escasa aplicación en el caso del marisqueo en aguas exteriores, pues siendo materia exclusiva de la Xunta, el Estado considera que esta Administración atrae competencias propias de la “pesca marítima” en aguas fuera de su jurisdicción. En opinión de ciertos juristas gallegos, la solución proporcionada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 9/2001, tampoco es muy clarificadora en este sentido ya que únicamente delimita el “marisqueo” y la “pesca marítima” en función de un criterio tan poco operacional como es el de tipos de artes o técnicas propias de cada actividad. De acuerdo con el alto tribunal, las artes de pesca marítima deben permitir la actividad extractiva de especies diversas, incluidas las marisqueras, mientras que las artes utilizadas en el marisqueo deben ser específicas para la captura de mariscos además de selectivas para poder evitar la pesca de otras especies marinas.

4.1.3. Otras medidas relevantes de la política de marisqueo

Antes de la publicación del Plan de Ordenación y de la Lei de Pesca, la Consellería comienza su particular “revolución normativa” en el marisqueo aprobando un conjunto de decretos:

- Decreto 262/91 (refundido posteriormente en el Decreto 424/93), sobre la actividad pesquera y las artes y aparejos de pesca permisibles en Galicia.
- Decreto 75/91, sobre descarga y primera venta de los productos de pesca fresca, y el Decreto 406/91, que regula la comercialización para los productos de pesca fresca y acuicultura (refundidos en el Decreto 419/93).
- Decreto 158/91, que revisa y reordena los parques de cultivo de Carril, así como la comercialización de semilla de almeja en bancos naturales con destino a estos parques. En este momento se inicia un largo proceso de recogida de información sobre los parques de Carril que no terminará hasta la aparición del “Documento de Revisión”, en 1996, donde se recogen las numerosas irregularidades que rodean a su actividad desde los años setenta.
- Lei 6/91, de 15 de mayo, de infracciones en materia de protección de recursos marítimo-pesqueros, que supone una reforma y endurecimiento del régimen de infracciones y sanciones.

⁵⁸ STC 56/1989, 147/1991 y 149/1992.

⁵⁹ Pesca marítima: Actividad extractiva y régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros (explotación de recursos, determinación de zonas donde puede pescarse, de períodos en que puede pescarse, y de los medios de realización de la actividad extractiva del mar).

⁶⁰ Ordenación del sector pesquero: Regulación del sector económico y productivo de la pesca (organización del sector económico, determinación de los sujetos o empresarios que pueden intervenir, establecimiento de las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas, etc.)

Entre 1990 y 1992 se llevan a cabo una serie de iniciativas destinadas a mejorar el medio ambiente y las condiciones de producción de moluscos bivalvos. Se crean tres redes de control de agua a lo largo de la costa (detección y seguimiento de fitoplancton tóxico, calidad de aguas y control de biotoxinas de moluscos) y se inaugura el *Centro para o Control de Calidade do Medio Mariño* de Vilaxoán (Pontevedra) y el *Instituto Galego de Formación en Acuicultura*, destinado a crear profesionales de grado medio en este sector.

Al mismo tiempo, se firman convenios de colaboración entre la Consellería y numerosas Cofradías para la recuperación de áreas costeras improductivas o muy degradadas, y entre la Consellería y los ayuntamientos afectados, para el establecimiento de un sistema de limpieza y mantenimiento de playas dedicadas al marisqueo

En 1992 se produce un cambio de enorme trascendencia en el régimen de explotación del marisqueo, el paso del sistema de “campañas”, con períodos de extracción y vedas rígidas, a un sistema basado en “planes de explotación” individuales por cofradías. Este nuevo marco contribuye, por una parte, a distribuir la actividad a lo largo de todo el año y a adaptarse a los movimientos del mercado, y por otra parte, a planificar el trabajo según las disponibilidades y circunstancias específicas de cada agrupación. Se sustituye así, el antiguo carné de mariscador por el denominado “permiso de explotación”, título administrativo incluido, tal como vimos, en la *Lei de Pesca* y desarrollado posteriormente por el Decreto 425/1993 y las Órdenes de 8 de abril de 1994 y 31 de mayo de 1995.

Este nuevo sistema de campañas va a propiciar la introducción de un nuevo modelo económico de producción en el marisqueo. Si bien la explotación de los recursos marisqueros en régimen de banco natural resultaba poco eficiente, la Consellería es consciente de que tampoco la adopción de un modelo de capital-intensivo sería una alternativa viable en Galicia dado el elevado número de personas que absorbía la actividad. En consecuencia, el modelo que decide adoptar la Administración gallega es el de “cultivo extensivo o semicultivo”, promoviendo entre los profesionales labores distintas a las meramente extractivas como la remoción del sustrato, la limpieza del lodo y algas, la realización de rareos y siembras, etc., que son determinantes para aumentar la rentabilidad de los bancos marisqueros. Al mismo tiempo, incentiva la construcción de criaderos⁶¹ para abastecer de semilla al sector, y pone en funcionamiento líneas financieras con el propósito de ayudar a los mariscadores a adquirir maquinaria y tecnología y mejorar la comercialización de los productos del marisqueo.

En este sentido, la informatización de las lonjas, que contribuye al mejor conocimiento del mercado y a una mayor planificación de la actividad, se convierte en una de las medidas prioritarias en la legislación. Relacionada con ello, se pone en funcionamiento, a partir de 1993, el denominado *Sistema de Información Pesqueira* (SIP), potente sistema informático que recoge datos de capturas y ventas desde diferentes puntos e integra telemáticamente a las distintas lonjas gallegas permitiéndoles controlar, a tiempo real, los precios y demás incidencias durante la primera venta.

En el campo de la lucha contra el furtivismo se reorganiza el *Servizo de Protección de Recursos* dotándolo con nuevos medios materiales y humanos con la intención de que su reforma, junto a la nueva normativa y el cambio en el sistema de explotación, contribuya a reducir considerablemente las prácticas furtivas.

⁶¹ Producción de semilla de forma industrial.

Una de las últimas iniciativas de la legislatura de López Veiga es la entrada en vigor de la *Lei 9/93 de Confrarías de Pescadores de Galicia*. Esta norma sienta las bases para acometer la reforma de la estructura y funcionamiento de este tipo de organizaciones que se sintetizan en tres grandes líneas (Losada, 1998, p. 174):

- Evolución de las cofradías hacia nuevas formas de actividad de mayor contenido económico y progresiva implantación de un modelo de gestión más profesional y empresarial, mediante la separación orgánica y funcional de las estructuras dedicadas a la gestión económica y aquellas dedicadas a funciones de corte asistencial.
- Mayor participación de las mismas en los procesos de organización y comercialización de los productos pesqueros.
- Asunción de responsabilidades, en cuanto a la explotación y control de los recursos, bajo su ámbito de acción.

Al final de la legislatura y tras la segunda mayoría absoluta consecutiva del Partido Popular en las elecciones autonómicas de 1993, se abre el proceso de sucesión de López Veiga. A pesar de contar con el apoyo incondicional de Manuel Fraga y el reconocimiento generalizado del sector, el conselleiro decide no continuar al frente de la Administración pesquera. El desgaste y agotamiento personal –motivado por la propia naturaleza de un departamento en continuo conflicto⁶² con el sector y por un estilo de hacer política más próximo al autoritarismo que al consenso–, la fuerte oposición que habían despertado sus iniciativas en determinados círculos del Partido Popular⁶³ –descontentos con unas medidas de conservación y protección que menguaban la base de su poder en ciertas zonas costeras–, y, especialmente, la muerte de una pescadera en la plaza de abastos de Vilagarcía de Arousa (Pontevedra) en el transcurso de un control realizado por el *Servizo de Protección de Recursos*, llevan al conselleiro a abandonar la política activa y a reincorporarse a su puesto de alto funcionario en la Administración europea, ocupando el cargo de director general de control financiero del Parlamento Europeo.

4.2. Legislatura de Xoán Caamaño (1993-1997): Reformulación e implementación de la Política de marisqueo

Una vez que López Veiga comunica a Manuel Fraga su decisión definitiva de dejar la Consellería, Xoán Caamaño se presenta como principal candidato a sucederle. Su experiencia en la política al frente de la *Dirección Xeral de Pesca e Industrias Pesqueiras*, su perfil altamente técnico como ingeniero industrial, su voluntad de continuar con la política iniciada en la legislatura anterior, y sobre todo, el apoyo a su candidatura por el anterior conselleiro, van a ser factores determinantes para su elección.

Salvo algunas bajas importantes como la de Ernesto Penas, *Director Xeral de Marisqueo* o la de Samuel Juárez que pasa a desempeñar el cargo de *Director General de Pesca* en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Xoán Caamaño va a contar con el equipo de López Veiga. La política pesquera, de este modo, no va sufrir cambios de calado. Se mantienen las líneas maestras establecidas durante la legislatura anterior y se encaminan todos los esfuerzos a la puesta en marcha de las diferentes iniciativas formuladas. Tal como indica Losada (1998, p. 158), los cambios más relevan-

⁶² *La Voz de Galicia* de 22 de septiembre de 2001 analiza, a raíz de su vuelta a la Consellería de Pesca, los tres mayores conflictos a los que tuvo que hacer frente López Veiga durante su primera etapa al frente de la Consellería: la regulación del descanso de fin de semana mediante la reducción de días de faena, la sustitución del sistema tradicional de vedas en el marisqueo por un nuevo fundamentado en criterios biológicos y la expulsión de 120 congeladores de las aguas de Namibia una vez que alcanza la independencia.

⁶³ Principalmente entre aquellos vinculados a las instituciones más tradicionales del mundo pesquero, como las cofradías.

tes se producirán en el terreno de las estrategias para su implementación, donde se tratará de alcanzar un mayor consenso en torno a las políticas y suavizar los niveles de tensión y conflicto.

Como no podía ser de otro modo, el marisqueo va a constituir uno de los campos de acción preferentes durante esta legislatura. El "Plan Sectorial para la Pesca en Galicia 1994-1995" incluido en el documento *La política pesquera en Galicia en el Contexto Comunitario 1993*, señala como objetivo prioritario en el marisqueo convertirlo en una actividad económica principal incidiendo en dos ámbitos: la protección y la ordenación de los recursos y la mejora de los procesos de comercialización

La protección y la ordenación de los recursos marisqueros, supone alcanzar, según el equipo de Caamaño, la consecución de objetivos tan ambiciosos como:

- Aumentar la investigación y conocimiento sobre el sector.
- Consolidar y desarrollar el marco normativo gallego en materia de pesca y marisqueo.
- Regular convenientemente las diferentes artes de pesca.
- Ordenar el medio marino a través de la elaboración de un mapa de usos marítimo-terrestres para el desarrollo de cultivos.
- Mantener y mejorar las redes de control de calidad del medio marítimo y asumir el análisis de biotoxinas.
- Mejorar el *Servicio de Protección de Recursos*.
- Finalizar el proceso de profesionalización del marisqueo a pie determinando el número de mariscadores admisibles de acuerdo con la capacidad productiva de cada zona y aplicando rigurosamente el decreto que regula el permiso de explotación.
- Promover entre los mariscadores trabajos adicionales a la extracción como el acondicionamiento, limpieza, siembra, formación y vigilancia.
- Recuperar zonas improductivas tales como As Pías de Ferrol (A Coruña), la ensenada de O Grove (Pontevedra), Foz del Miñor en la ensenada de la Ramallosa (Pontevedra), etc.

Por su parte, la mejora de los procesos de comercialización de los productos marisqueros se orienta básicamente a la consecución de los siguientes objetivos:

- Extender la informatización a toda la red de lonjas, así como, la automatización del proceso de subastas.
- Conectar la totalidad de las lonjas al *Servizo de Información Pesqueira* (SIP) para que exista una información sobre venta en tiempo real, especies, cantidades y precios.
- Mejorar la presentación de los productos marisqueros con nuevos procesos de clasificación, empaque y envasado para aumentar su calidad.
- Ayudar a la promoción de productos mediante campañas de divulgación y participación en certámenes, ferias, etc.
- Reorientar el esfuerzo de investigación y adaptar sus campos de trabajo a las diferentes demandas de conocimiento desde los diversos subsectores y sus mercados.

Para alcanzar estos objetivos y reorientar la actividad marisquera en un momento en el que comienzan a surgir, entre los propios mariscadores, dudas e importantes contradicciones sobre lo que realmente significaba profesionalizar la actividad, la Consellería decide darle un nuevo impulso a la política.

A finales de 1994 se celebra en la Illa de Arousa el **II Congreso de Marisqueo**, con la profesionalización como principal tema de debate. La Xunta intenta convencer al sector de que la explotación, en exclusiva, de los recursos marisqueros en un espacio de dominio público, se fundamenta, inexorablemente, en la profesionalización de la actividad.

Si en un primer momento existe cierto consenso entre la Consellería y el sector sobre la necesidad de profundizar en el proceso de profesionalización, así como en la defensa del modelo económico elegido y la nueva normativa promulgada, pronto se manifiestan importantes divergencias, en especial, en dos asuntos: el acceso a los recursos y la utilización del dominio público marítimo-terrestre.

Desde el punto de vista del acceso, mientras la Administración defiende una visión del marisqueo como actividad limitada a un grupo reducido de profesionales, el sector lo percibe más bien como una actividad marginal, de ingresos complementarios y abierta a toda “la gente que lo necesitaba”.

Por otra parte, la Consellería constata, dentro del sector, una enorme confusión sobre lo que significa explotar recursos en el dominio público marítimo-terrestre, además de un profundo desconocimiento de los derechos, deberes y responsabilidades que implica ser titular de una autorización o concesión administrativa.

Aunque las bases de la profesionalización del marisqueo habían sido fijadas en la legislatura anterior, el equipo de Xoán Caamaño es consciente, a raíz de los resultados de este congreso, de que existía el riesgo de retroceder en el camino, si la Consellería no continuaba liderando la evolución del marisqueo a pie hacia una actividad plenamente de cultivo. Por ello, no cabía otra posibilidad más que estimular un cambio de mentalidad de los mariscadores, incidiendo en dos aspectos fundamentales: la formación y la mejora de sus estructuras tecnológicas, productivas y organizativas.

Surge así el denominado **Plan Galicia** que tiene su origen, por una parte, en un proyecto de investigación, de 1993, del *Centro de Investigacións Mariñas* de Corón dirigido a obtener información sobre el comportamiento y el cultivo de la almeja fina, y por otra parte, en la experiencia de preengorde y cultivo de almeja fina y ostra plana puesta en marcha, en diciembre de 1994, en Vilaxoán, y extendida al año siguiente a Vilanova. Los buenos resultados de estas experiencias llevan a la Administración autónoma a extender este sistema a otras zonas de Galicia en 1996. Con tal motivo implementa la primera fase del *Programa de Desenvolvemento Productivo, Económico, Profesional e Organizativo do Marisqueo a Pe*, conocido como **Plan 10**.

El propósito de este Plan es poner en práctica una serie de experiencias piloto en diferentes playas de Galicia, de manera que se fueran obteniendo datos para, una vez llegado el momento, aplicar el programa al resto del país. Con ello se pretendía básicamente alcanzar dos objetivos: (I) convertir el marisqueo a pie en una actividad profesional que permitiera aumentar las rentas de los mariscadores, y (II) reforzar la capacidad organizativa de éstos a fin de que consiguieran autonomía financiera, técnica y de gestión de los recursos.

De este modo, la Consellería va a implantar técnicas de semicultivo elevado para bivalvos, además de en Vilaxoán y Vilanova, en las agrupaciones de mariscadores de O Vicedo, Cariño, Barallobre, Mugarbos, Baldaio, Anllóns, Cabo de Cruz, Lourizán y Moaña, proporcionándoles asesoramiento técnico y material.

Dada la buena acogida del Plan por las 11 agrupaciones, el personal técnico responsable del mismo cree conveniente su implantación en otras zonas del litoral gallego. Se celebran así, entre el 13 y el 14 de marzo de 1997 las **Xornadas Técnicas sobre o Desenvolvemento Productivo do Marisqueo a Pe** en la que participan tanto representantes del sector, como técnicos y profesionales implicados directa o indirectamente en la evolución y el desarrollo productivo del marisqueo a pie.

Al mismo tiempo, los equipos técnicos de la Consellería se dedican a recopilar datos sobre el estado organizativo de las distintas agrupaciones de mariscadores, con el propósito de confeccionar una lista de aquéllas que podrían acogerse satisfactoriamente al Plan. A las 11 del Plan 10, se añaden las agrupaciones de: Ribadeo, Foz, Celeiro, O Barqueiro, Cedeira, Valdoviño, Miño, A Coruña, Camariñas, Corcubión, Muros, Palmeira, Rianxo, O Grove, Raxó, Pontevedra, Aldán, Vilboa, Arcade, Redondela, y Baiona. Se toma, así, la decisión de extender el proyecto a 21 agrupaciones y cofradías más, poniéndose en práctica el **Plan Galicia** con un horizonte trienal (1997-1999), y con el que la Xunta pretende alcanzar, prácticamente, en toda la costa gallega los objetivos de profesionalización y organización del marisqueo incluidos en el Plan 10.

Paralelamente al diseño e implementación del Plan Galicia, en la legislatura de Xoán Caamaño se produce una profunda **reorientación del Servicio de Extensión Pesqueira** que va a incidir decisivamente en el proceso de profesionalización del marisqueo a pie. La llegada de Prudencia Santasmarinas a la Consellería en 1993, procedente de extensión agraria, supone un cambio de estrategia en la extensión pesquera. Durante dos años, y en calidad de jefa de la *Sección de Extensión Pesqueira*, se dedica a conocer *in situ* la realidad del marisqueo gallego, descubriendo una actividad netamente femenina, totalmente marginada y con unas condiciones extremadamente duras de trabajo. En 1995 se incorporan al Servicio cuatro nuevos agentes de extensión, que se unen a Santasmarinas en su periplo por las cofradías indagando sobre los problemas más acuciantes del marisqueo.

Una vez recopilados los datos sobre las diferentes cofradías, el equipo de extensión pesquera llega al convencimiento de que el origen del problema del marisqueo reside en la falta de organización y formación de sus efectivos, además del desconocimiento, por parte de la mayoría de las agrupaciones, de las distintas experiencias que se estaban desarrollando en otras zonas de la costa.

De este modo, el *Servicio de Extensión Pesqueira* organiza, con el apoyo de la *Directora Xeral de Formación Pesqueira e Investigación*, Ana Gallego y la jefa del *Servicio de Marisqueo*, Rosa Quintana, el **I Encontro de Mulleres Mariscadoras** en Vilagarcía de Arousa, en noviembre de 1995.

En este primer encuentro, al que acuden 64 representantes de 32 organizaciones, las mariscadoras exponen los problemas que se les presentan diariamente en el desempeño de su actividad, además de intercambiar sus propias vivencias. Pero este encuentro sirve, principalmente, para que la administración y el sector debatan conjuntamente aspectos relacionados con la formación y la organización de las mujeres mariscadoras.

A raíz de este encuentro, la Consellería pone en marcha, en 1996, un ambicioso programa de formación de mariscadoras (*A muller mariscadora en Galicia: Formación e asesoramento*), financiado por el Fondo Social Europeo a través del programa NOW (*New Opportunities for Women*). Una vez constituido un equipo de 20 monitores instruidos en las necesidades formativas demandadas por las propias mariscadoras, comienzan los cursos cuyos contenidos giran en torno a conocimientos básicos de cultivo, gestión, comercialización, y organización en el sector marisquero. El desarrollo de estos cursos va a coincidir en el tiempo con la implantación del Plan 10, de manera que teoría y práctica se dan la mano. La vinculación de los cursos al Plan contribuye a que las mariscadoras perciban la finalidad práctica de lo que están aprendiendo en el momento en que empiezan a cultivar.

Con el fin de realizar una evaluación de estos cursos y del Plan 10 se organiza el **II Encontro de Mulleres Mariscadoras** los días 13 y 14 de febrero de 1997 en Viveiro (Lugo). En este encuentro la Administración observa que las mariscadoras van adquiriendo conciencia de su actividad como profesionales mostrando una actitud receptiva hacia las técnicas de cultivo, la formación y la necesidad de crear organizaciones fuertes en el sector. A este respecto, llegan incluso a solicitar a la Xunta la aprobación de un reglamento sobre constitución de agrupaciones.

Al mismo tiempo que se desarrolla el Plan 10 y se intensifica la labor de extensión pesquera, la Consellería continúa con su política de recuperación de zonas improductivas o degradadas iniciada en 1990. Se van recuperando, en colaboración con las cofradías, zonas como la ensenada de San Simón (Pontevedra), los Lombos do Ulla (Pontevedra), el Esteiro de Vilanova (Ría de Arousa) o la ría del Burgo (A Coruña).

4.3. Legislatura de Amancio Landín (1997-2001): Evaluación y consolidación de la política de marisqueo

Concluida la legislatura, Xoán Caamaño decide abandonar el departamento por el menos conflictivo *Instituto de Enerxía de Galicia* (INEGA), a pesar de contar con el apoyo de Manuel Fraga tras la renovada mayoría absoluta en las elecciones autonómicas de 1997.

El presidente de la Xunta se decanta nuevamente por un profesional y hombre de partido, Amancio Landín. Biólogo de profesión, fue de uno de los primeros técnicos del Plan de Explotación Marisquera de Galicia de 1970 y ocupó importantes cargos en la Consellería como el de director del *Centro de Investigacións Mariñas* (CIMA), Delegado en la provincia de Pontevedra (1994-1995) y *Director Xeral de Marisqueo e Acuicultura* (1995-1997).

Dado su perfil y su alto conocimiento del sector, Amancio Landín intenta dar un impulso renovado a la política de marisqueo, revisando con detalle el Plan Galicia y reforzando las labores de extensión pesquera.

Durante su etapa anterior como *Director Xeral de Marisqueo e Acuicultura*, el nuevo conselleiro detecta una serie de irregularidades en el desarrollo del Plan Galicia. Los buenos resultados que había conseguido el Plan en aspectos de organización, producción y rentas fueron aprovechados por ciertos técnicos de la Consellería para introducir un cambio de perspectiva en el concepto de profesionalización. Frente a la idea inicial de reducir el número de mariscadores como forma de aumentar sus rentas, estos técnicos, con el beneplácito de Xoán Caamaño, interpretaron la profesionalización como un aumento del número de mariscadores paralelamente al incremento de la producción. El resultado fue el acceso indiscriminado de nuevos mariscadores a la actividad en contra de las indicaciones del Plan de Ordenación.

Amancio Landín intenta modificar esta tendencia⁶⁴ iniciando una revisión del Plan al año de su puesta en marcha y asumiendo directamente las riendas de su implementación. A finales de 1997, coincidiendo con el arranque de la nueva legislatura, comienzan los trabajos de evaluación del Plan a par-

⁶⁴ Otros miembros de la Consellería se muestran también contrarios al rumbo que estaba siguiendo la política. El *Faro de Vigo* publica el 4 de noviembre de 1998 la siguiente información al hilo de la celebración del *III Encontro de Mulleres Mariscadoras* que “el *director xeral de Formación Pesqueira* (Joaquín Mariño) rechazó las falsas expectativas que desde algunos ámbitos se están creando sobre los puestos de trabajo que puede generar el marisqueo como solución a los problemas del paro, explicando las diferencias entre una actividad marginal y otra profesional. Mariño se mostró firmemente partidario de la profesionalización del marisqueo y defendió que se debe conseguir un dimensionamiento adecuado del sector extractivo y mantener los puestos de trabajo que genera”.

tir de los informes de los técnicos encargados de su seguimiento en las distintas cofradías, así como de las valoraciones de los “biólogos de zona” y “agentes de extensión”.

Coincidiendo con este periodo evaluativo, en marzo de 1998 se reúne Xavier Pereiro, *Director Xeral de Recursos Mariños*, con los coordinadores de los biólogos de zona, el director del *Centro de Investigacións Mariñas*, Antonio Cerviño, y la jefa de la *Sección de Extensión*, Prudencia Santasmarinas. En esta reunión, además de constituirse la Mesa de trabajo para la coordinación del Plan Galicia, se plantean aquellos problemas más importantes que estaban complicando la implementación del programa.

Entre los problemas detectados en esta primera evaluación destaca, junto a la ya mencionada interpretación errónea del concepto de profesionalización, el sobredimensionamiento del Plan. La extensión del mismo a un número superior de cofradías a las previstas había desbordado las posibilidades de la Consellería, sin tener en cuenta criterios rigurosos de selección. A ello se añadían las numerosas dificultades que tenían las cofradías para abastecerse de semilla, debido a que las empresas no podían garantizar la producción necesaria para atender un elevado número de peticiones. A los problemas de sobredimensionamiento se añadieron otros como la permanencia de furtivismo en ciertas zonas, la falta de flujo de información desde las agrupaciones, la escasa coordinación con los biólogos de zona y la formación insuficiente de los profesionales.

A pesar de estos problemas, los resultados de la aplicación del Plan fueron, a vista de la Administración autonómica, muy positivos. Especialmente en tres ámbitos:

- Infraestructural: Las organizaciones de mariscadores incluidas en el Plan recibieron una importante cantidad de material de cultivo.
- Productivo: Las organizaciones aumentaron su sentido de responsabilidad hacia el recurso al asumir obligaciones inherentes al desarrollo del Plan.
- Organizativo: Se mejora en la organización de los mariscadores con la generalización lenta, pero constante, de dos prácticas complementarias: la constitución de fondos propios para hacer frente a los gastos de explotación, y la implantación de turnos de trabajo, vigilancia y control.

Ante los buenos resultados que estaba proporcionando al sector marisquero, y gracias a la inclusión, por primera vez, en los presupuestos de la UE de una partida de más de 300 millones de pesetas para el marisqueo gallego, el equipo de Amancio Landín, decide mantener y dar continuidad al Plan Galicia, en el trascurso de un acto informativo celebrado en Santiago de Compostela, en junio de 1998. En él se reúne a los representantes de las 31 cofradías adscritas al Plan para darles a conocer las principales líneas de actuación en la política de marisqueo durante los próximos años:

- Generalización de los objetivos del Plan de forma coordinada a fin de aplicar las labores de semicultivo en el total de las explotaciones marisqueras bajo régimen de autorización.
- Establecimiento de líneas de actuación que aseguren los resultados obtenidos mediante la incorporación de maquinaria complementaria para el cultivo, la ampliación de la formación de los mariscadores y la asignación de personal técnico. Para ello, la Consellería destina 102 millones de pesetas para cursos de formación y asistencias técnicas al Plan, un 34% más que en el año anterior.

- Contratación de un técnico para cada Cofradía integrado en el equipo profesional que presta asistencia técnica al Plan. El nuevo equipo pasa a estar formado por biólogos y técnicos superiores en acuicultura, que bajo la coordinación de los “biólogos de zona” tienen como función apoyar sistemas de semicultivo, hacer un seguimiento de los bancos marisqueros y contribuir a la formación de los mariscadores, además de colaborar en la gestión y en la organización de los colectivos que explotan los recursos.
- Limitación de la ayuda financiera pública únicamente a casos de implantación y consolidación de nuevos esquemas productivos. Con ello se pretende conducir a las organizaciones marisqueras a una independencia total de la tutela económica y técnica de la Consellería.

Los días 28, 29 y 30 de octubre de 1998, se celebra en Sada (A Coruña) el **III Encontro de Mulleres Mariscadoras** en el que participan un total de 135 profesionales, representantes de 45 agrupaciones o cofradías, además de 60 técnicos de la Consellería y expertos en la materia.

El objetivo principal de este encuentro es reunir a las mariscadoras con el propósito de que compartan sus experiencias y asentar en la conciencia de las participantes la idea de que su esfuerzo les había permitido avanzar y alcanzar importantes beneficios durante los dos últimos años. Con tal fin se abre un debate, organizado en diversos talleres temáticos, sobre aspectos que afectan al desarrollo del marisqueo a pie: estrategias de comercialización, planificación de la actividad a través del plan de explotación, erradicación del furtivismo, organización sectorial, acceso al recurso y calidad del medio ambiente. La Administración pretende con este debate consensuar con el sector nuevos objetivos a conseguir en los próximos años, tales como, aumentar los ingresos, conseguir el alta en el Instituto Social de la Marina (ISM) de todas las mariscadoras y obtener, entre otras iniciativas, la denominación de origen para los productos marisqueros.

Al mismo tiempo que se celebran estas jornadas, los *Axentes de Extensión Pesqueira* empiezan a reunirse con las diferentes agrupaciones, acudiendo a asambleas y ayudándoles a organizar el trabajo, además de informales y asistirles técnicamente. Los agentes se convierten, así, en el principal vínculo entre el sector y la Administración, y la principal fuente de información para la Consellería.

Durante 1999, aumenta la cuantía del Plan Galicia para completar tanto las dotaciones de material de control y comercialización, como la contratación de asistencias técnicas y adquisición de semilla. Paralelamente, la Consellería continúa con aquellas actuaciones que afectan a las cofradías marisqueras al margen del Plan, firmando convenios de colaboración y elaborando programas de regeneración, acondicionamiento y recuperación de diferentes arenas como la Ría del Burgo, el banco marisquero de O Tesal (Noia), la Praia da Virxe (Muros) y los tres bancos ostreros de la Ría de Muros-Noia.

Para evitar que se paralizara el proceso de profesionalización del marisqueo a pie concluido el Plan Galicia a finales de 1999, la Consellería decide tantear la voluntad de las entidades del sector sobre la posibilidad de continuar el programa, una vez finalizadas las ayudas comunitarias, tal como se habían comprometido en el momento de incorporarse al Plan. Con este propósito, organiza, a lo largo de 1999, un total de siete reuniones, conocidas como **Mini-encontros do Plan**, para conocer la dudas de las agrupaciones sobre cómo encarar el proceso de profesionalización en el futuro y persuadir a las mariscadoras de la necesidad de invertir parte de sus beneficios en el desarrollo de la actividad.

Convencida de la imposibilidad de que, en un espacio tan corto de tiempo, el sector asumiera este reto sin la tutela administrativa, la Xunta acuerda prorrogar el Plan a partir del año 2000, después de convencer a la Comisión y al Parlamento europeos de la viabilidad de financiar el marisqueo a pie con

fondos dedicados a la acuicultura. Se diseñan, así, un conjunto de nuevas acciones y se revisan otras para acelerar el proceso de profesionalización. Entre las medidas diseñadas destacan las siguientes:

- Búsqueda de una mejor fuente financiera que aúne ayudas administrativas con inversión en la actividad por parte del sector.
- Recopilación y sistematización de datos sobre marisqueo a pie a partir de la realización de dos tipos de acción:
 - Elaboración de un mapa de zonas marisqueras en el que conste, entre otros datos, las áreas productivas e improductivas, el régimen de explotación (concesión, autorización o libre marisqueo), la producción dominante y las posibilidades de regeneración de las zonas improductivas.
 - Confección de una ficha informativa por cada Agrupación en la que figuren todos los datos relativos a la zona de producción, especies, personas que ejercen la actividad e inversiones y subvenciones de las administraciones.
- Reforma de los cursillos para la obtención del permiso de explotación, revisando las unidades didácticas, las horas lectivas y las exigencias para su superación, así como, profundizando en conocimientos sobre legislación general y en la filosofía que sustenta la profesionalización de la actividad.
- Profundización en las características, contenidos, seguimiento y exigencias de los planes de explotación y revisión de las normas por las que se rigen.
- Mejora de la estadística de producción marisquera separando los datos relativos al marisqueo a pie, de los que se derivan del marisqueo a flote.
- Mejora de la comercialización de los productos del marisqueo a pie con el establecimiento de puntos de venta autorizados en playa y un código de barras en los “permex” de las mariscadoras, así como la implantación de la denominación de origen protegida a estos productos.
- Desarrollo del Plan piloto para el cultivo de almeja japonesa para evaluar sus posibilidades de crecimiento.

Estas medidas son presentadas al sector en el transcurso del **IV Encontro de Mulleres Mariscadoras**, que se celebra, por primera vez, en diferentes rías con la intención de que asistan las directivas de todas las agrupaciones. Además de la presentación de las nuevas medidas, se desarrollan numerosos debates en torno a seis grandes temas: la Seguridad Social, el funcionamiento de las agrupaciones, y régimen sancionador interno, el problema del suministro de semilla y la necesidad de nuevos cursos de formación.

Hacia el final de la legislatura, y a pesar del clima de diálogo y colaboración entre el sector marisqueero y la Xunta, la situación política de Amancio Landín es precaria. La regulación social de las mariscadoras, el decreto de pesca del pulpo, la guerra de lindes entre cofradías, los problemas derivados de los planes de explotación en zonas como Ortegaleira y Ribeira y, especialmente, la ruptura del convenio pesquero con Marruecos, generan en el mundo de la pesca fuertes críticas y el debilitamiento de la posición del conselleiro ante una posible permanencia en el cargo tras las elecciones autonómicas del 21 de octubre de 2001.

Los acontecimientos se precipitan cuando Manuel Fraga decide, a un mes de las elecciones, cesar a Amancio Landín⁶⁵ y sustituirlo, contra todo pronóstico, por López Veiga, tras un pacto entre el presidente y los dos políticos en el transcurso de una serie de reuniones bilaterales en las que en ningún momento coinciden dimisionario y sustituto.

Este golpe de efecto responde a una calculada operación electoral para evitar la pérdida de votos en un momento de fuerte agitación en la pesca gallega. Fraga considera que López Veiga⁶⁶ es la persona más idónea para reconducir la política, dado el prestigio y respeto que seguía inspirando, y presentarse ante el electorado de las zonas costeras como garantía de estabilidad frente a las reversiones sucesivas y crisis como la de Marruecos. Se inicia así, una nueva etapa en la política bajo las órdenes del ya veterano López Veiga, que va a coincidir con el hundimiento del petrolero *Prestige* y sus terribles consecuencias en la pesca y en el marisqueo.

⁶⁵ Como recompensa, Fraga garantiza a Landín su apoyo para la candidatura al recién creado *Centro Tecnológico do Mar*, organismo dedicado a la investigación de los recursos marinos que depende de un patronato con representación de la Xunta y el Estado, y que en un primer momento recaería en López Veiga.

⁶⁶ López Veiga había sido elegido por el PP para ocupar el número dos de la lista en la provincia de Pontevedra. Numerosos analistas vieron en su vuelta precipitada a la Consellería un espaldarazo político que lo situaba en buena posición en la carrera sucesoria de Fraga.

3.

ELABORACIÓN Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE MARISQUEO

“The capacity of the human mind for formulating and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behaviour in the real world –or even for a reasonable approximation to such objective rationality”.

Simon (1957, p. 198).

1. Definición del problema del marisqueo como búsqueda de alternativas de solución

La pesca y, en particular, el marisqueo no han sido tradicionalmente objetivos prioritarios de los poderes públicos. Ni siquiera en Galicia estas actividades han despertado, a pesar de su enorme trascendencia económica y social, un interés especial por parte de la Administración autonómica hasta la década de los noventa. A ello ha contribuido, sin lugar a dudas, el retraso en el desarrollo del marco competencial fijado por el Estatuto de Autonomía y la propia endeblez del sector en cuanto a organización y capacidad de presión (Losada, 1998, p. 266).

El panorama cambia sustancialmente cuando se abre una *policy window* (Kingdon, 1984, pp. 173-204) en la política gallega que contribuye a situar a la pesca en el centro de la agenda. Por una parte, hay un cambio en el gobierno de la Xunta -el Partido Popular consigue, en las elecciones autonómicas de 1989, la mayoría absoluta tras el gobierno tripartito del PSOE, CG y PNG, asumiendo Manuel Fraga el control y liderazgo de la Xunta- y por otro, el problema de la pesca captura la atención del nuevo presidente, que confía las riendas de la Consellería a López Veiga, un técnico de prestigio que va a centrar todos sus esfuerzos en sentar las bases de la nueva política pesquera.

La actividad marisquera corre la misma suerte a partir de la celebración del *I Congreso Galego de Marisqueo* en 1991. En el, la Xunta reúne al sector con la intención de exponerle las directrices de la nueva política marisquera y someterla a su análisis y críticas. En el transcurso de este Congreso, la Consellería va a conocer la reacción de los diferentes actores implicados, a la vez que les muestra abiertamente cuál es su definición del problema del marisqueo gallego.

El marisqueo entra, así, en la agenda autonómica, al alcanzar relevancia de “problema público a resolver”. No en vano, esta actividad cumplía, a principios de los noventa, buena parte de los requisitos que Subirats (1989, pp. 53-54) señala como condiciones fundamentales para convertir un problema en tema público relevante:

- El marisqueo había alcanzado **proporciones de crisis**: La elevada sobreexplotación de los recursos marisqueros y un sistema de explotación obsoleto ponían en peligro la consecución de las medidas de profesionalización iniciadas en los años setenta.
- Si no se actuaba a tiempo, existían **claras posibilidades de agravamiento en el futuro**: La Xunta era consciente de que la situación de la actividad podía empeorar, llegando a desaparecer, incluso, en determinadas zonas de la costa si se continuaba permitiendo el acceso indiscriminado a los recursos y la forma tradicional de explotación.
- El marisqueo a pie mostraba **características peculiares** que lo diferenciaban de la problemática general de la pesca. Se trata de una actividad netamente femenina, con un perfil sociológico particular y un carácter marginal y secundario ausente en otros subsectores de la pesca.
- Estaba provocando una serie de **situaciones emotivas** que atraía la atención de los medios de comunicación. En este sentido, según Sequeiros (1995, p. 147), la información que transmitían los principales periódicos gallegos (*La Voz de Galicia* y *Faro de Vigo*) sobre el marisqueo a pie a principios de los años noventa incidía en aspectos tales como su escasa organización, tradicionalismo, y sobre todo, su carácter conflictivo. La referencia a la violencia y al furtivismo eran constantes en los medios de comunicación al comienzo de las campañas marisqueras.
- Las principales organizaciones representativas del marisqueo, las Cofradías de Pescadores, a pesar de contar con funcionarios públicos adscritos a la Xunta, mantenían una posición contraria a las tesis de profesionalización de la actividad, que minaba la **legitimidad** de la Consellería para implementar sus políticas a nivel local.
- El marisqueo había alcanzado **cierta notoriedad pública** por conectar con las nuevas tendencias ecológicas de respeto a los recursos y explotación sostenible.

Si bien el propósito de celebrar el I Congreso de Marisqueo era alcanzar, por parte de la Consellería, el mayor consenso posible con el sector, e iniciar un debate entre diferentes visiones del problema, la realidad ha demostrado que la Xunta ha tenido que imponer, en todo el proceso, su política y su propia perspectiva del problema, al encontrarse con un sector débil, dividido y muy limitado técnicamente.

A principios de los noventa, el sector marisquero se encontraba totalmente desorganizado, salvo algunos casos excepcionales como las agrupaciones de Moaña, Vilaxoán o Vilanova. Las Cofradías eran los únicos representantes del sector ante la Xunta, pero dada su tradicional orientación al mundo de la pesca, mostraban escaso interés por el marisqueo.

Tampoco los principales partidos políticos (PP de Galicia, PSOE-PSG y BNG) y sindicatos (UGT, CIG¹ y CC.OO) tenían un conocimiento profundo de la actividad, más allá de los episodios de violencia que saltaban a los medios de comunicación al comienzo de cada campaña marisquera. Consideraban al marisqueo una actividad secundaria y ajena a sus intereses corporativos. Incluso los escasos grupos de investigación que estudiaban el sector lo hacían de forma parcial, fragmentada y desde un punto

¹ Confederación Intersindical Galega, sindicato de corte nacionalista próximo al BNG.

de vista exclusivamente técnico y biológico. Por tanto, aparte de la Administración, no existía un entramado de actores organizados con interés en la actividad y con recursos y conocimientos suficientes para presentar una batería de medidas en orden a mejorar la gestión del marisqueo.

Dado este contexto, la Consellería no va a dudar en afrontar, desde el primer momento, el análisis del problema en solitario. No se aproxima a su definición promoviendo un debate entre diferentes definiciones o poniendo en marcha un proceso de consulta y pacto para elegir y decidir entre objetivos competitivos (Kilmann y Mitroff, 1979). Por el contrario, va a hacerse únicamente eco de aquellas ideas emitidas por los representantes de las organizaciones más avanzadas del sector y que comparten un diagnóstico similar al suyo². Esto lleva a que la Xunta asuma, en el transcurso del proceso de definición del problema, un rol activo forzando una determinada visión del mismo y provocando que:

1. No existan definiciones alternativas a la definición oficial, sino la percepción subjetiva que posee la Consellería sobre el problema, compartida por un grupo reducido de actores.
2. No intervengan en el establecimiento de la agenda otros actores (o *agenda setters*) con intereses, tipo de información, perspectivas y valores diferentes al de la Administración autonómica.

La definición del problema presentada en el Congreso es trasladada posteriormente al *Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia*, conocido como Libro Verde, y sometida a una reelaboración pretendidamente científica. Con este análisis, el equipo de López Veiga intenta mejorar su capacidad de decisión profundizando en el estudio del problema del marisqueo por varios motivos: (I) es un tema de enorme complejidad con ramificaciones en otros ámbitos, (II) es un asunto central para el departamento de pesca³ dado su importante repercusión económica y social, (III) hay escaso consenso y compromiso del sector con las iniciativas de la Xunta y (IV) existe una gran incertidumbre sobre el futuro de la actividad entre los profesionales⁴.

En el Plan, la Consellería advierte la situación extrema en la se encuentra el sector, cada vez menos competitivo frente a las importaciones y enormemente dependiente de los apoyos institucionales. La propia Administración autonómica describe esta situación en los siguientes términos:

El sector del marisqueo a pie se caracteriza por una mano de obra excesiva, una ausencia generalizada de formación profesional y cultural- agravada por tratarse de un colectivo de edad media avanzada y a la que no es ajena la tradicional dificultad de las mujeres para acceder a la formación- unos métodos de extracción manuales poco eficientes, una falta de conciencia arraigada sobre el carácter limitado de los recursos marinos, un escaso interés por parte de muchos colectivos sobre las posibilidades de mejorar su rendimiento, falta de solvencia de las organizaciones profesionales para acometer proyectos debido a la poca tradición y a la poca formación empresarial, y finalmente, una insuficiente organización asociativa de productores de base (PORPMG, pág. 325).

² Se trataban de ciertas Cofradías y OPPs y algunos grupos de mariscadores escasamente organizados con un líder carismático, como Rosa de Moaña, capaz de dirigirse a la Administración y plantear sus problemas. Pero en el momento en el que desaparecía este líder, desaparecía el grupo.

³ De hecho, el nombre oficial del departamento fue desde 1989 hasta 1998 Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura.

⁴ Una lista exhaustiva de criterios para orientar a los decisores en el estudio del tema previamente a la toma de decisión se encuentra en la obra de Howood y Gunn, *Policy Analysis for the real world*, Oxford University, Londres, 1993, pp. 92 y siguientes.

Con el propósito de cambiar este escenario y reforzar su capacidad para encontrar vías de mejora, el equipo de López Veiga acomete "la clasificación y división del problema en sus partes" (Simon, 1962 y Lindblom, 1991) -en una suerte de *Problem-oriented research*⁵- a través del estudio de las principales causas que provocan el subdesarrollo económico y social del marisqueo, señalando cinco aspectos, que a su juicio⁶, impiden la racionalización del sector.

1. **Aspectos biológicos:** Hacen referencia tanto a los problemas de contaminación, degradación de los fondos y sobreexplotación de los recursos marisqueros como al irracional sistema de vedas estacionales imperante.
2. **Aspectos técnicos:** Se refieren al subdesarrollo tecnológico y técnico de la actividad. El marisqueo se caracteriza por el uso de métodos de extracción primitivos altamente depredadores y por la inexistencia de tecnología post-extracción (clasificación y criba automática, informatización de la venta, facturación o embalaje adecuado, etc.).
3. **Aspectos sociales:** Aluden al número excesivo de personas que se dedican a esta actividad, de manera legal o furtiva, caracterizadas por un bajo nivel de profesionalización y asociacionismo.
4. **Aspectos económicos:** Señalan la reducida productividad económica del marisqueo debido a una serie de factores: la subsistencia del sistema tradicional de vedas, la escasa presencia de especies de alto valor comercial, la baja transformación del producto y los deficiencias en la comercialización.
5. **Aspectos políticos:** Dan cuenta de la tradicional falta de atención de los poderes públicos hacia los problemas del marisqueo. La Consellería es consciente de que la solución a estos problemas debe ser política y dentro del marco competencial autonómico, aunque reconoce que hay ciertos factores exógenos que la Xunta no puede controlar.

De acuerdo con estos aspectos y desde una perspectiva multicausal, la Consellería define el problema del marisqueo gallego como un problema de subdesarrollo tecnológico y técnico de los sistemas de extracción, transformación y comercialización, que, junto a la desidia tradicional de la Administración en este ámbito, han contribuido a que (I) los recursos marisqueros sean sobreexplotados sistemáticamente; (II) el rendimiento económico de la actividad sea muy reducido y (III) las condiciones de vida y trabajo de los mariscadores alcancen niveles de marginalidad.

Sin embargo, aun reconociendo este contexto tan adverso, la Xunta confía en que tiene la capacidad y los medios suficientes para cambiarlo. Juzga que el problema del marisqueo tiene solución, y que ésta se encuentra, única y exclusivamente en sus manos. Pero además es consciente de que puede producir un importante impacto sobre el sector marisquero vinculando la profesionalización de la actividad con el aumento de producción y rentas de las mariscadoras, y trasladando esta relación causal a cada uno de los objetivos e instrumentos que va a poner en funcionamiento⁷.

Esta actitud intervencionista lleva a la Consellería a plantear la definición del problema en clave de "oportunidad de mejora" (Dery, 1984), esto es, como un método de búsqueda, creación y examen

⁵ Scharpf (1997) señala que ese tipo de "investigación orientada al problema" se centra en el estudio de las causas de los problemas, de sus soluciones potenciales y de sus efectos probables sobre aquellos problemas iniciales y el entorno de la política.

⁶ En este caso el equipo de López Veiga se inspira en la obra de A. Figueras, *Explotación de los recursos marinos renovables de la zona costera de Galicia*, de 1979.

⁷ Sobre la teoría causal contenida en una política pública, cf. Meny y Thoenig (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 96-103.

de distintas alternativas tendentes a mejorar la actividad marisquera. Esta perspectiva artificiosa del problema, como construcción analítica, le confiere a la acción de la Consellería un gran dinamismo, pues a medida que va solucionando el problema durante la puesta en marcha de la política, va cambiando la oportunidad de mejora planteada y en última instancia, la percepción inicial del mismo. La definición se convierte, en este sentido, en un proceso continuo de aprendizaje en el que los actores implicados aprenden lo que puede ser alcanzado a través de sus valores, teorías y exámenes de prueba-error (Majone, 1975; Subirats, 1984).

Esta forma de definir el problema le permite a la Consellería presentarse ante un sector falto de argumentos científicos con un conjunto de medidas aparentemente coherentes y racionales. La identificación del problema se muestra no como la búsqueda de consenso entre perspectivas diferentes, sino como un proceso próximo a una investigación científica de la que parten soluciones objetivas y racionalmente fundamentadas.

El equipo de López Veiga es consciente de su conocimiento limitado del problema y de la complejidad del mismo, pero cree, asumiendo implícitamente el principio de la "racionalidad limitada" de Simon⁸, que la resolución de problemas complejos, como el del marisqueo, requiere una aproximación racional que pueda: (I) servir de contrapunto a la limitada capacidad de conocimiento y resolución que tienen como decisores públicos, y (II) proporcionar a la Administración autonómica un arma potente para persuadir al sector en la necesidad de aprovechar la ventana de oportunidad que se le presenta con la puesta en marcha del Mercado Único en 1993.

En efecto, y a falta de consenso inicial, la Consellería convierte la definición del problema en una suerte de "definición persuasiva" (Stenvenson, 1963) con el propósito de convencer al sector de que acometa las reformas necesarias para mejorar su competitividad antes de 1993 y poder beneficiarse de la expansión del mercado mundial de moluscos bivalvos. Por ello carga de significado simbólico el acontecimiento de la instauración del Mercado Único, haciendo un llamamiento al sector para que cumpla sus plazos y respete las normas comunitarias a fin de adaptarse al nuevo escenario.

En cierta forma, consigue su propósito de persuadir al sector, pues éste acepta, en un primer momento los términos básicos de la definición del problema y las medidas dispuestas para modernizarlo. A ello va contribuir, sin duda, el hecho de que la Administración asuma el diseño de las medidas teniendo en cuenta el contexto de partida del marisqueo. Si bien reconoce que las playas podrían ser explotadas de una manera mucho más eficaz con formas de trabajo propias de la empresa privada, utilizando métodos de capital intensivo y reduciendo mano de obra, descarta rápidamente esta posibilidad por las consecuencias negativas que acarrearía en el orden social. Por el contrario, el criterio que utiliza para escoger entre diferentes opciones de mejora no es simplemente el producto de un análisis coste-beneficio, sino un factor que juzga esencial para el éxito de la política, como es el alto número de mariscadoras en un entorno de recursos limitados. Lo manifiesta así en el Plan de Ordenación:

"En cualquier caso, y conviene insistir, no puede interpretarse que la finalidad única de este documento es la conservación de los recursos y del medio ambiente a costa del sector económico al que sustentan. De lo que se trata es de asegurar la conservación de los recursos y del medio ambiente para garantizar la existencia de un sector pesquero fuerte, saneado y competitivo. Y resulta posible compaginar ambos términos. Es más: es imprescindible" (PORPMG, p. 11).

⁸ En *Models of Man* (1957), New York: John Wiley and Sons, Inc.

2. Los objetivos y medidas de solución de la Política

2.1. El Plan de Ordenación como punto de partida y elemento estructurador del debate

Como podemos apreciar, la forma en que la Consellería acomete la definición del problema convierte al Libro Verde en un “análisis prospectivo” en donde, además de identificar los parámetros que originan el problema, reúne toda la información disponible sobre el marisqueo con el propósito de profundizar en su estudio, establecer un diagnóstico y fijar unos objetivos de acción precisos.

Entre 1991 y 1992, el equipo de López Veiga elabora el Plan de Ordenación acudiendo a diferentes marcos teóricos complementarios y a la experiencia de los integrantes del propio equipo en ámbitos tales como la investigación marina y la práctica administrativa. Esto da lugar a un documento en el que se combinan asunciones teóricas que buscan relaciones causales con opiniones, debidamente fundamentadas, sobre cómo debe ser la evolución futura del marisqueo. Utilizando la terminología de Dunn (1994), el Plan de Ordenación introduce, por tanto, *predicciones* y *conjeturas* en su intento de fundamentar científicamente la política marisquera.

La información con la que cuenta la Consellería en el momento de elaborar el Plan es escasa, fragmentada y en algunos casos errónea. Incluso aquellas disciplinas que hacía tiempo habían iniciado el estudio del sector, como la biología y la economía, tampoco proporcionaban datos suficientes para afrontar el diseño de la política marisquera. Lo denuncia en los siguientes términos el propio Libro Verde:

“No obstante, aunque se intentó hacer un repaso exhaustivo de los trabajos relativos a las especies de mayor interés para Galicia- en el presente y en el futuro- se detectaron lagunas importantes. La de poblaciones y la distribución de especies tan básicas en Galicia como la sardina y el jurel o la biología de otras de tan alto valor para nuestra economía como los crustáceos no son aún conocidas demasiado. Tampoco lo son otras especies que, un futuro que no puede ser lejano, deben constituirse en alternativas serias para los sectores del marisqueo y acuicultura, como las algas, los erizos y los propios crustáceos...” (p. 10).

“En relación con el aprovechamiento de las explotaciones pesqueras, los trabajos para la elaboración de este Plan de Ordenación confirmaron la carencia de estudios económicos relacionados con la pesca. El Plan de Ordenación aporta en este sentido algunos análisis económicos que pueden servir de base para futuros trabajos específicos...” (p. 12).

Esta situación es común en un sector en el que, tal como indica Losada (1998, p.300), datos básicos, como el volumen de capturas, su valor potencial o real, incidencia sobre los recursos biológicos de los usos de explotación, funcionamiento de los mercados o comportamiento de los consumidores, han sido siempre escasos, parciales, y de limitada fiabilidad, así como los análisis e información sobre el entorno social del mar y el conocimiento de los ciclos biológicos de las especies.

La Xunta decide, ante este escenario de exiguo desarrollo investigador e “información insuficiente”⁹, asumir el coste tanto en recursos como en tiempo¹⁰ de agrupar en un único documento toda la información sobre pesca y marisqueo bajo una perspectiva global, interrelacionando aspectos (sociales, económicos, biológicos, jurídicos y legales) hasta ese momento ausentes de todo análisis. Por prime-

⁹ Consecuentemente el decisor gallego no se encuentra en la tesitura que indica Lindblom (1991, p. 32) de tener que “elegir la vía de la información excesiva o de la información insuficiente”, pues, tal como apuntamos, el analista no “tendrá mucha más información de la puede digerir, manejar o procesar en el análisis”.

¹⁰ Máxime cuando durante más de un año el equipo de la Consellería, la mayoría con responsabilidades políticas y administrativas, tuvo que compaginar su trabajo de gestión diaria con la elaboración del Libro Verde.

ra vez se dispone de un estudio sistemático que reúne el conocimiento disponible del sector desde diferentes perspectivas y que permite revisar desde un punto de vista crítico las reglas que lo han regido tradicionalmente.

Surge así el Libro Verde como un estudio en profundidad del estado del sector pesquero, y en particular del marisqueo, y en el que se ofrece una visión alternativa tanto a los argumentos del sector, fundamentados en la costumbre y tradición, como de aquellos grupos que manejan información escasa y de baja calidad. Su objetivo principal es producir un volumen de conocimiento suficiente que posibilite un cambio de actitud por parte de estos actores hacia un nuevo contexto regido por un nuevo régimen que limita el acceso y la explotación de los recursos, introduce técnicas de cultivo e intenta mejorar los procesos de comercialización y de manipulación.

El Plan de Ordenación, en contra de lo que Lindblom (1991, pág. 36)¹¹ indica sobre la mayoría de los análisis, intenta ser un estudio pormenorizado del marisqueo a fin de diseñar acciones de solución fundamentadas de maneta racional. Esta confianza en la racionalidad convierte al PORPMG, tal como vimos con respeto al problema, en un potente instrumento de persuasión, en el que las diferentes medidas son presentadas como una elección racional resultado de un estudio pormenorizado del contexto y de una valoración exhaustiva de las alternativas y de sus posibles consecuencias (Stokey y Zeckhauser 1978).

El hecho de que el análisis sea percibido como un instrumento tanto “para la regulación de las pesquerías” como “para responder a las preguntas que realmente se hace el sector” (PORPMG, p. 11), convierte a la Consellería en punto de referencia de los mariscadores, pasando a ocupar una posición que podemos denominar “nodal” (Hood, 1983). La Administración se transforma, a ojos del sector, en la principal fuente de información y conocimiento, con capacidad de introducir un cambio de rumbo en el marisqueo, creando entre los diferentes actores la percepción de que la supuesta racionalidad técnica de sus propuestas -fundamentadas en demandas objetivas y necesarias- está por encima de percepciones particulares y conflictos de intereses. El problema del marisqueo alcanza así una dimensión esencialmente técnica, más allá de la disputa política. La batalla se orienta a “*ganar la discusión racional*” construyendo argumentos, resolviendo problemas técnicos específicos y demostrando que se ha cambiado en la tecnología intelectual disponible en el área de la política (Dunleavy, 1981 y 1991 en Losada, 1998).

El Libro Verde nace con la pretensión de servir de estímulo a una mayor discusión y debate en el mundo pesquero, proporcionando el marco adecuado desde el cual iniciar un diálogo fluido entre la Xunta y el sector, así como, armonizar sus intereses y valores con los objetivos de la política. El Plan no se elabora, según la Administración gallega, “como un fin en sí mismo, sino para su análisis, estudio y discusión”, como “un punto de partida a la disposición de todos los afectados” (PORPMG, p. 13). Por tanto, si bien no es resultado del debate con el sector, sí se convierte en un punto de encuentro entre éste y la Administración, la cual intenta atraer hacia su causa a los afectados formando coaliciones para impulsar las medidas diseñadas. En cierta manera, contribuye a que se alcancen “acuerdos, reconciliaciones, ajustes y consensos” entre los diferentes actores implicados pero a costa de transformar el estudio en “un método de ejercer influencia, control y poder” que Lindblom (1991, p. 155) denomina “análisis partidista”.

¹¹ “La mayoría de las decisiones de políticas se realizan utilizando simplemente un análisis elemental porque las decisiones no pueden esperar hasta que “se conozcan todos los datos”. Un análisis serio exige no sólo horas, días o semanas, sino meses o años (...). Ya que el análisis necesita tiempo, consume recursos. (...) Ya que el análisis es en cualquier caso falible, los cargos públicos a menudo rehusarán invertir fuertemente en el análisis (...) En todas las sociedades, por tanto, la mayoría de las cuestiones de política se deciden por métodos más rápidos y más baratos que el análisis: por ejemplo, mediante las elecciones, mediante el voto legislativo o, mucho más a menudo, mediante la delegación de responsabilidades para la decisión en algunos funcionarios designados o nombrados que deben decidir la cuestión sobre si hay o no tiempo y fondos para el análisis”.

Sin embargo, como tendremos ocasión de ver posteriormente, tanto el Libro Verde como el resto de los documentos surgidos a raíz de éste van a ser utilizados, en los primeros años de implementación, más como instrumentos para imponer la autoridad de la Xunta que como marcos de debate, propiciando, a mediados de los noventa, la reforma de los órganos de extensión pesquera.

2.2. La toma de decisión: Objetivos de la política y medidas de actuación

Una vez definido el problema y analizada la situación del marisqueo, así como su posible evolución futura, el equipo de López Veiga pretende maximizar la utilidad de toda esta información, adoptando un proceso de toma de decisiones próxima al modelo racional, tal como fue expuesto por Simon en los años cincuenta¹². La definición de objetivos y la fijación de medidas intenta ser, de este modo, el resultado de una elección que se apoya, fundamentalmente, en tres pasos interdependientes y acumulativos (Tamayo Sáez, 1997):

3. Fijación de las metas y los objetivos de la política, ordenados según su importancia, expresados en términos tanto generales como operativos, e indicando las expectativas de logro de cada uno.
4. Establecimiento y clasificación según su importancia de las diferentes alternativas de acción y los medios disponibles para alcanzar los objetivos.
5. Valoración de los posibles efectos, costes, beneficios e impactos de cada una de las alternativas.

La Consellería confía en que sus decisiones parten de una reflexión y de una actitud racional, a pesar de que reconoce al mismo tiempo y, explícitamente, que la información que maneja es insuficiente, que los miembros de su equipo tienen serias limitaciones técnicas para abarcar el problema y que las peculiaridades de la actividad marisquera y los intereses en juego obligan a reducir el grado de reformas que "racionalmente" sería deseable. Sin embargo, la Consellería intenta presentarse ante el sector con "unos poderes y una capacidad de cálculo parecidos a aquellos que generalmente se atribuyen a Dios" (Simon, 1957)

2.2.1. Objetivos de la política de marisqueo: Concurrencia de las administraciones europea, central y autonómica

El conjunto de objetivos de la política de pesca contemplado en el Plan de Ordenación se caracteriza por su enorme pluralidad. Hay objetivos orientados a todos y cada uno de los subsectores (extracción, transformación, comercialización, enseñanza e investigación), a cada una de las aguas donde operan los marineros gallegos (aguas interiores y aguas exteriores) y a cada una de las diferentes flotas, especies y artes. A pesar de ello, se puede constatar entre éstos "cierta unidad interdependiente" (Pressman y Wildavsky, 1973), no ausente, en todo caso, de conflicto interno.

En el momento de diseñar e implementar estos objetivos, la Consellería ha tenido presente una serie de principios y fines genéricos emanados de la Constitución y de determinadas normas procedentes de la Unión Europea. Estamos, por tanto, ante un sistema jerárquico administrativo por el cual los órganos de rango superior (UE y Estado) determinan las directrices que debe seguir la Xunta en la gestión y desarrollo legislativo de su política de marisqueo.

¹² Herbert Simon (1957): *Administrative Behaviour*, Londres: McMillan.

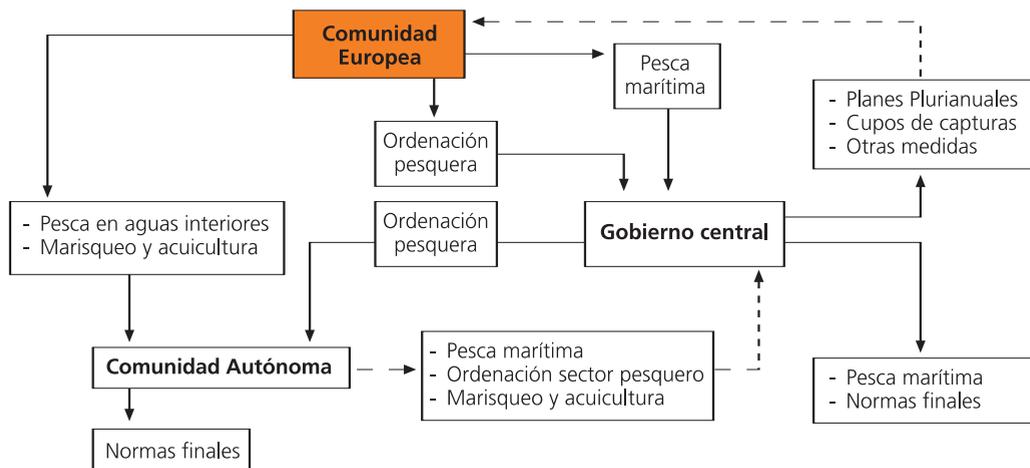
La Unión Europea, como organismo superior jerárquico en el diseño de la política pesquera, tiene capacidad para orientar las actuaciones públicas en el ámbito de la flota y de los recursos pesqueros comunitarios. Aunque no posee competencia directa sobre los recursos marisqueros en aguas interiores y 12 millas al circunscribir su acción a las zonas económicas exclusivas (ZEE) de los Estados miembros¹³, sí determina el marco dentro del cual los Estados deben trazar las líneas maestras de sus políticas de pesca a través de dos fuentes principales: el artículo 39 del Tratado de Roma- por el que se establece tanto la Política Agraria Común como la Política Común de Pesca (PCP)¹⁴-, y el Reglamento (CEE) 3760/92 de 20 de diciembre de 1992.

De este modo, el PORPMG y la legislación autonómica van a reflejar el contenido de esta doble fuente configurando dos tipos de objetivos básicos, unos esencialmente biológicos y otros fundamentalmente económicos mediante los cuales el gestor gallego intenta armonizar el respeto al recurso con la búsqueda de eficiencia en la actividad. En este sentido, mientras los objetivos e instrumentos de carácter biológico proceden del Reglamento 3760/92 y de determinados preceptos de la Constitución española, aquellos de carácter económico emanan de la propia normativa gallega que adapta las exigencias biológicas de instancias administrativas superiores a la realidad socio-económica del país.

Nos encontramos en este punto con una suerte de prelación de objetivos e instrumentos, esto es, se sobreponen los criterios biológicos de competencia del organismo de rango superior sobre los económicos en manos de los niveles administrativos inferiores. La Unión Europea, y en menor medida el Estado, obliga a la Xunta, a pesar de tener competencia exclusiva sobre el marisqueo, a contemplar unas directrices biológicas básicas en su normativa, al tiempo que le concede amplia libertad en la formulación de objetivos y medidas económicas, siempre y cuando respete el mínimo biológico imprescindible. Por tanto, cuanto más arriba está el organismo en la línea jerárquica y más alejado de la toma de decisión directa, mayor importancia tienen los aspectos biológicos en la gestión del recurso. Por el contrario, cuanto más abajo y próximo se encuentra el organismo al administrado, mayor peso tienen los objetivos e instrumentos económicos, y la búsqueda de soluciones concretas a problemas específicos (tabla 3.1).

¹³ El artículo 6.1 del Reglamento 3760/92 autoriza a los Estados miembros, como disposición especial a la pesca costera, a mantener, del 1 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2002, el régimen definido en el artículo 100 del Acta de adhesión de 1972 y a ampliar a 12 millas náuticas el conjunto de las aguas de su soberanía o de su jurisdicción el límite de 6 millas previsto en dicho artículo.

¹⁴ El artículo 39 del Tratado de Roma contempla los siguientes objetivos para la PCP: (I) incrementar la productividad pesquera (mediante la promoción del progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción y la utilización óptima de los factores de producción, en particular el trabajo), (II) garantizar un nivel adecuado a la comunidad pesquera, particularmente mediante el incremento de las ganancias individuales de las personas involucradas, (III) estabilizar los mercados, y (IV) asegurar la disponibilidad de suministros y su llegada a los consumidores a precios razonables.

Gráfico 3.1. Las fuentes de la legislación pesquera

Fuente: PORPMG (1993, Pág. 56)

Tabla 3.1. Prelación de objetivos e instrumentos en el diseño de la política de recursos de la Xunta

			PRIORIDAD OBJETIVO	PRIORIDAD INSTRUMENTO
RANGO JERÁRQUICO	Superior	Unión Europea	Biológico	Biológico / Económico
	Intermedio	Estado	Biológico / Económico	Biológico / Económico
	Inferior	Xunta	Económico	Económico

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo la filosofía del artículo 39 del Tratado de Roma, el Reglamento 3760/92, que a diferencia de las directivas es de obligado y directo cumplimiento por parte de los Estados desde su entrada en vigor, establece el régimen comunitario de la pesca y la acuicultura, y consecuentemente, aquellos principios u objetivos generales que deben fundamentar no sólo las acciones que en materia pesquera tiene encomendadas la Unión, sino también la actuación de las Administraciones estatal y autonómica.

La necesaria transposición del Reglamento 3760/92 al contenido de las acciones del Estado y de la Xunta aparece reflejada en su artículo 10 cuando reconoce que los Estados miembros (entiéndase aquí cualquier nivel administrativo competente) pueden adoptar medidas propias de conservación y de gestión de los recursos en aguas bajo su soberanía o jurisdicción, siempre y cuando sean compatibles con las medidas y objetivos enunciados en esta norma, concretamente en los apartados 1 y 2 de los artículos 2 y 4¹⁵. Por tanto, toda acción en torno al recurso pesquero implementada por el gobierno central y autonómico tiene que partir obligatoriamente de los siguientes objetivos genéricos:

¹⁵ El artículo 10 incluye, además de esta condición, otras dos: 1) que las medidas estatales afecten únicamente a poblaciones de peces locales que sólo presenten interés para los pescadores del Estado miembro en cuestión, y 2) que las medidas estatales se apliquen sólo a los pescadores de ese Estado.

- Establecer un marco propicio para la conservación y protección de los recursos sobre una base de explotación racional y responsable, considerando las condiciones económicas y sociales del sector, sus repercusiones en el ecosistema marino, y las necesidades tanto de los productores como las de los consumidores.
- Diseñar un régimen de gestión de las actividades de explotación que posibilite un equilibrio permanente entre los recursos y la explotación dentro de las distintas zonas pesqueras.
- Garantizar las actividades de explotación sostenibles a través de una regulación apropiada sobre acceso, gestión y control, así como de unos medios y procedimientos adecuados para implementarla.

Con el propósito de alcanzar estos objetivos y garantizar la explotación racional y responsable de los recursos sobre una base sostenible, el Estado y la Xunta tienen que fijar las condiciones de acceso a las aguas y recursos propios implementando, entre otras, las siguientes medidas prioritarias: (I) el establecimiento de zonas en las que las actividades pesqueras estén prohibidas o restringidas, (II) la limitación de los índices de explotación; (III) la fijación de límites cuantitativos de capturas; (IV) la determinación de medidas técnicas relativas a las artes de pesca y su modo de empleo; y (V) el establecimiento del tamaño o peso mínimo de los ejemplares que pueden capturarse.

Tal como indicamos anteriormente, junto a estos objetivos y medidas genéricas comunitarias, toda norma y actuación de la Consellería orientada a la gestión de la pesca y del marisqueo deben reflejar también los principios derivados de la Constitución que orientan al régimen pesquero.

Siendo consciente de la trascendencia social de la actividad así como de su débil capacidad modernizadora frente a otros sectores económicos, el Constituyente introduce en 1978, aparte de los artículos 148.1.11 y 149.1.19¹⁶, dos artículos, el 45.2 y 130.1 que se erigen en los dos principios rectores de la gestión y desarrollo legislativo pesquero y marisqueo: (I) la necesidad de utilización racional de los recursos marinos como elemento primordial para la supervivencia de la actividad económica (artículo 45.2) y (II) la intervención decidida de los poderes públicos en defensa de la productividad del sector (artículo 130.1). Toda política y regulación, tanto en el ámbito de la pesca como del marisqueo desarrollada por el Estado y por las Comunidades Autónomas, debe partir obligatoriamente de la conservación del recurso y de la eficiencia económica de la actividad.

La adaptación de estos principios rectores y de los objetivos de la PCP a la realidad pesquera gallega, lleva al equipo de López Veiga a establecer cuatro tipos de objetivos dentro de la política de pesca: biológicos, económicos, sociales y legislativos.

Los objetivos biológicos hacen referencia a la necesidad de recuperar los recursos del caladero gallego con el propósito de capitalizar el sector mediante una decidida intervención administrativa en la reglamentación de la actividad. Con ello, la Administración autónoma pretende:

- Limitar el acceso a la profesión consiguiendo una reducción lenta pero progresiva de los buques y profesionales teniendo en cuenta cada actividad específica.
- Lograr una mejora en la estructura organizativa, favoreciendo su evolución hacia formas más modernas de producción o comercialización.

¹⁶ Artículos referidos a la distribución de competencias en materia marisquea. El 148.1.11 hace referencia al marisqueo (junto a la pesca en aguas interiores y la acuicultura) como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, mientras el 149.1.19 reconoce el ámbito de la pesca marítima como competencia del Estado.

- Incentivar la explotación de recursos no explotados y recuperar zonas fangosas o improductivas en las rías.
- Mejorar la formación profesional, incidiendo en el conocimiento, posibilidades de explotación y rentabilidad del recurso.

Los objetivos económicos enfatizan, por su parte, la necesidad de aumentar la producción y la rentabilidad de la actividad pesquera. Con tal fin, la Consellería pretende, por un lado, conseguir una producción competitiva en precios rebajando costes y aumentando el valor añadido de los productos pesqueros, y por otro, fomentar el desarrollo de un mercado abierto que permita la evolución de la industria pesquera gallega.

Los objetivos sociales buscan el mantenimiento máximo del nivel de empleo dentro del subsector extractivo. Así, el Plan de Ordenación insiste en la necesidad de desarrollar una política social de acompañamiento a cada medida implementada, impulsando una industria de transformación de productos de pesca que aumente las posibilidades de empleo en tierra e incentivando la construcción (o en su caso la renovación) de unidades pesqueras más seguras, cómodas y que permitan un nivel de renta digno.

Por último, los objetivos legislativos procuran, básicamente, una mayor proliferación de normas, sobre todo, en aspectos relacionados con la protección y conservación del recurso.

El principal grupo de objetivos, que estructura la política de pesca y amalgama al resto, es el biológico. La Consellería busca recuperar, conservar y proteger los recursos marinos del caladero gallego y estatal. Pero este triple propósito no se dirige únicamente a aumentar las reservas de individuos de una especie pesquera particular (objetivo estrictamente biológico), sino a introducir técnicas de gestión modernas en el sector (concretamente en los subsectores de bajura y marisqueo) propias de la empresa privada que racionalice su extracción (objetivo económico). En este sentido, el objetivo es llegar al *rendimiento máximo sostenible*, esto es, que los profesionales consigan el mayor beneficio posible en la explotación de una pesquería, manteniendo un esfuerzo pesquero en equilibrio con el estado de los recursos. Por tanto, se busca alcanzar el máximo beneficio sin que afecte a la regeneración de la pesquería o del banco marisquero mediante la introducción de usos de explotación y ordenación más racionales.

El capítulo 50 del Libro Verde aplica este objetivo al marisqueo a pie de manera que toda acción pública debe ir dirigida a introducir usos de explotación y ordenación más racionales tendentes a profesionalizar la actividad. Con tal fin, contempla una serie de objetivos generales que divide en dos bloques, según estén dirigidos a las especies o a la ordenación de la actividad. Dentro del primer bloque, la Consellería propone:

- Aumentar el conocimiento sobre la biología y distribución de las especies.
- Favorecer las técnicas de producción de semilla en criaderos para favorecer la recuperación de bancos naturales y asegurar la producción mediante técnicas de semicultivo.
- Variar los patrones de explotación hacia individuos de tamaños más elevados para aumentar la producción y la renta de las mariscadoras.
- Asegurar el cumplimiento estricto de los tamaños mínimos legales establecidos.
- Promocionar y ampliar la difusión de especies poco conocidas.

El bloque de los objetivos de ordenación se subdivide, a su vez, en acciones inmediatas y *acciones a medio plazo*. Entre las primeras se contempla:

- Poner en práctica los Planes Anuales de Explotación de acuerdo con el Decreto 59/1992.
- Continuar el proceso de profesionalización de la actividad, limitando el número de mariscadoras, aumentando su formación y favoreciendo el cultivo extensivo.
- Regenerar zonas marisqueras improductivas.
- Mejorar el proceso de comercialización mediante (I) el apoyo a proyectos de tecnificación, mecanización y mejora general de la manipulación, envasado y presentación, (II) la ampliación a las principales especies de la normativa de *Producto Galego de Calidade*, y (III) la desaparición de todos los canales de venta ilegales.
- Dotar a la Cofradías, Cooperativas y OPPs de los mecanismos y medios adecuados para regular la oferta, con vistas a la obtención de unos precios medios suficientemente remunerados.
- Comenzar la investigación sobre el estado real de las autorizaciones marisqueras.
- Velar por la aplicación del Decreto 262/1991 que limita el uso de las artes marisqueras y evita su proliferación.
- Continuar con la creación de un marco legislativo sencillo y claro.

Por su parte, los objetivos de ordenación a medio plazo son:

- Velar por la limpieza de las aguas y la mejora, en general, del medio ambiente litoral.
- Revisar la distribución del espacio marítimo y marítimo-terrestre y las concesiones marisqueras.
- Estudiar el desarrollo y potenciar la investigación de artes nuevas que minimicen la mortalidad por daños, eviten la sobrepesca y permitan faenar de manera más cómoda.

Encontramos en este bloque lo que Sabatier y Mazmanian denominan *inclinación definida*¹⁷, esto es, la Consellería establece una prioridad, una suerte de jerarquía entre los objetivos según la urgencia de su consecución.

Estos objetivos generales son descritos con mayor nivel de concreción entre los capítulos 45-49. Además de clasificarlos, como acabamos de ver, en función de su grado de urgencia en *acciones inmediatas* y *acciones a medio plazo*, el Libro Verde los ordena según los cinco ámbitos en que previamente divide el problema del marisqueo, dando lugar a objetivos biológicos, técnicos, sociales, económicos y políticos. Cada uno de ellos los acompaña de acciones concretas para su consecución, a partir de una definición más o menos pormenorizada de los mismos. Así, por ejemplo, el propósito de *profesionalizar la actividad marisquera* pasa por "reducir el número de marineros y mariscadores exigiéndoles la posesión de un permiso de explotación habilitado por la Administración y de la capacitación profesional para desempeñar la actividad", pero también "el establecimiento de las correspondientes cotizaciones a la Seguridad Social", la "potenciación de las Cofradías y otras agrupaciones de productores de base" y "la elevación del nivel profesional mediante enseñanzas adecuadas".

¹⁷ Sabatier y Mazmanian distinguen cuatro tipos de objetivos dentro de una política pública: objetivos ambiguos, juicios carentes de sentido e incompatibles entre sí para establecer una prioridad entre ellos; "inclinación" definida, objetivos entre los que se indica cierta prioridad; objetivos cualitativos, aquellos que dan órdenes cualitativas precisas; y objetivos cuantitativos aquellos que indican datos concretos para alcanzar.

Incluso, determinados objetivos son fácilmente medibles, como el grado de *profesionalización* alcanzado en la actividad o la *adaptación del esfuerzo pesquero al nivel de los recursos disponibles*. Mientras el primer objetivo se puede medir calculando el número de *permisos de explotación* y de *capacitación profesional* habilitados, el segundo puede ser verificado acudiendo a datos tales como el número de artes eliminadas, zonas que han adoptado sistemas de cultivo y el grado de aceptación y cumplimiento de los Planes de Explotación.

El Plan de Ordenación, por tanto, establece para el marisqueo una lista de objetivos concretos, coherentes y relativamente bien definidos, confiriéndole a la política “sentido y dirección” (Subirats, 1989). Pero su división en varios ámbitos (biológico, técnico, social, económico y político) origina conflictos entre algunos de ellos. Si bien los objetivos biológicos y económicos son complementarios en el sentido de que la protección de los recursos exige introducir usos económicamente más racionales de explotación y ordenación, éstos chocan con la exigencia de mantener el máximo nivel de empleo dentro del sector (principal objetivo social). Recuperar los recursos racionalizando y profesionalizando la actividad y mantener, al mismo tiempo, la presión de un número excesivo de mariscadoras son objetivos contradictorios y difícilmente compatibles.

Esta contradicción va a trasladarse al proceso implementador provocando la modificación y fluctuación de los objetivos inicialmente diseñados. La preferencia por unos objetivos más sociales o por unos más económico-biológicos se deja en manos de interpretaciones posteriores en función del momento político y/o la coyuntura económica. El resultado es que los implementadores dudan, en numerosas ocasiones, de cuál es el objetivo prioritario, emprendiendo acciones incoherentes y contrarias a las inicialmente contempladas¹⁸.

A pesar de la contradicción entre objetivos, no podemos concluir que la Consellería adopte un comportamiento meramente retórico o permisivo. Son objetivos ambiciosos que afectan a la totalidad de los subsectores pesqueros, de complicada puesta en práctica y con importantes consecuencias sociales. La Administración autonómica desea actuar sobre la actividad y es consciente de su papel protagonista en la racionalización y la profesionalización del marisqueo. Pero también es consciente de la dificultad y dimensión de su cometido. Conoce las implicaciones sociales (reducción de puestos de trabajo en el subsector extractivo) y políticas (pérdida de votos) de sus futuras acciones, de manera que intentará compatibilizar dos juegos: el juego de la política y el juego de la gestión, campos cuyos objetivos pueden llegar a ser totalmente opuestos.

2.2.2. Concreción de los objetivos en medidas de solución

La definición pormenorizada del problema del marisqueo y de los objetivos a alcanzar se encuentra, como acabamos de ver, en el Plan de Ordenación. No obstante, al ser el marisqueo una política eminentemente regulativa, el principal instrumento con que cuenta la Administración autonómica para llevarla a término son el conjunto de leyes, decretos y demás normas que son promulgadas antes y después de la publicación del Plan.

Estamos en la denominada *fase de legitimación*¹⁹, esto es, una vez que la Administración autonómica analiza y formula la política, la reviste de legitimidad y le confiere el estatus de oficial, promulgando normas que convierten los objetivos enunciados en el Libro Verde en instrumentos de obligado

¹⁸ Recordemos que en la etapa de Xoan Caamaño se interpretó la profesionalización del marisqueo como un aumento del número de mariscadores paralelamente al incremento de la producción, en contra de la interpretación de López Veiga, quien consideraba que el número excesivo de mariscadores impedía la adopción de formas óptimas de aprovechamiento de los recursos.

¹⁹ Jones distingue en su obra *An Introduction to the Study of Public Policy* (1984) dos fases dentro del proceso de toma de decisiones, la fase de formulación y la fase de legitimación.

cumplimiento. De este modo, la principal norma pesquera, la *Lei de Pesca de Galicia*, contribuye, por un lado, a formalizar la política, y por otro, ayuda a precisar con mayor detalle los objetivos del Plan, convirtiéndolos en directrices concretas que orientan el trabajo de los funcionarios además de proporcionarles un valioso recurso que obliga al cumplimiento de las diferentes medidas.

A fin de alcanzar el objetivo general de profesionalizar la actividad, la Lei de Pesca proporciona a los implementadores una serie de herramientas legales para poner en práctica las diferentes medidas de solución contempladas en el PORPMG, y que podemos dividir en: *mecanismos de ordenación, conservación y recuperación del recurso, instrumentos de gestión racional y actividades de protección del recurso*²⁰.

1— *Mecanismos de ordenación, conservación y recuperación del recurso:*

Los mecanismos de ordenación, conservación y recuperación del recurso son aquellos dispositivos legales que guían al gestor en el propósito normativo de alcanzar un nivel óptimo de esfuerzo pesquero, esto es, un grado de actividad pesquera o marisquera que no ponga en peligro de sobreexplotación las unidades de población de peces o mariscos. Los principales mecanismos orientados al marisqueo son: (I) la difusión de artes y aparejos de marisqueo no perjudiciales para los recursos marinos; (II) el establecimiento de tamaños mínimos por especie y topes o cuotas de capturas por persona; (III) el reconocimiento de zonas de libre marisqueo y zonas declaradas de interés marisqueo especial; (IV) el desarrollo de técnicas de semicultivo o cultivo; (V) la fijación de horarios de actividad y días de trabajo; (VI) la limitación de acceso a la explotación de los recursos a los profesionales y las entidades con derecho a ello; (VII) el establecimiento de vedas estacionales o zonales para la conservación y recuperación de las especies; o (VIII) la formación de las mariscadoras.

Posteriormente diferentes decretos desarrollarán algunos de estos mecanismos, como el 419/1993, por el que se refunde la normativa sobre descarga, primera venta y comercialización de recursos marinos en fresco; el 421/1993, que regula la denominación "Producto Galego de Calidad"; el 423/1993, que refunde la normativa en materia de marisqueo, extracción de algas y cultivos marinos; el 242/1993, que aprueba el Reglamento de la actividad pesquera y de las artes y aparejos permisibles en Galicia; y el 428/1993, que regula y refunde la normativa en materia de formación náutico-pesquera.

2— *Instrumentos de gestión racional*

La Lei de Pesca reconoce, fundamentalmente dos instrumentos para la gestión racional de los recursos marisqueros: los *títulos administrativos habilitantes* y los *planes de explotación*. Tal como indicamos en el capítulo 2, la Administración autonómica permite la explotación de los recursos marisqueros a través de dos títulos administrativos habilitantes: *permiso de explotación y autorización*. Por su parte, los *planes de explotación* son un conjunto de normas y orientaciones destinadas a regular y programar la extracción de marisco y recolección de algas con carácter anual.

El Plan General de Explotación Marisquera será desarrollado por el Decreto 423/1993 y el Permiso de Explotación por el Decreto 425/1993.

3— *Actividades de protección del recurso*

El artículo 21.b de la Lei de Pesca contempla como función de la Consellería "establecer normas de policía y vigilancia para la explotación racional de los bancos naturales de peces y mariscos en gene-

²⁰ Estas herramientas se encuentran incluidas en los títulos II (artículos 11-73), III (artículos 74-76) y VI (artículos 89-95) de la Lei de Pesca de Galicia.

ral". Esta competencia es desarrollada en el título VI (artículos 89-95) a partir de la creación del llamado *Servicio de Protección de Recursos*. Este servicio tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de la legislación vigente en materia de pesca, marisqueo y acuicultura a través de un cuerpo específico de inspectores y de vigilantes pesqueros.

Además del control promovido por la Administración autonómica, la Consellería aboga por el desarrollo de una vigilancia privada por cuenta de los titulares de las concesiones y autorizaciones. En este sentido, la *Lei de Pesca* recomienda a los beneficiarios de estos títulos habilitantes que contraten personal cualificado que se ocupe de las labores de vigilancia y cuyos gastos sean cubiertos por los propios titulares. Al mismo tiempo, la ley contempla la posibilidad de que de la Administración conceda ayudas temporales para la vigilancia, pero únicamente a entidades de interés colectivo. El personal de vigilancia contratado actúa bajo la supervisión del *Servicio de Protección de Recursos* y está obligado a remitirle todos aquellos datos e informes que le pudiesen ser requeridos sobre la materia.

Dentro de este ámbito, el Decreto 211/1993 va a adscribir al personal del Servicio de Protección de Recursos a la Consellería y aprobar su reglamento funcional, especificando su naturaleza y régimen jurídico así como las funciones concretas del personal operativo. Para que pueda desarrollar sus funciones cuenta con la *Lei 6/1991, de infracciones en materia de protección de recursos marítimo-pesqueros*, cuerpo normativo básico de sanción pesquera de la Comunidad Autónoma. El conjunto de normas que desarrollan determinados preceptos de esta ley queda refundido en el Decreto 426/1993.

Para alcanzar una protección más eficaz de los recursos marinos, la Consellería amplía la vigilancia e inspección a todos los aspectos relacionados con la ordenación comercial, aprobando el Decreto 419/1993, que refunde la normativa sobre descarga, primera venta y comercialización de los recursos marinos en fresco.

Con el establecimiento de los objetivos de la política y el desarrollo de estos instrumentos legales, el equipo de López Veiga pretende poner en práctica las siguientes medidas de solución:

1— *Profesionalización de la actividad*: La Consellería entiende por profesionalizar el marisqueo la posibilidad de que las mariscadoras puedan vivir de la contraprestación económica que obtienen de su trabajo, a través de tres tipos de acciones:

- **Limitación del número de mariscadoras**, restringiendo el número de carnés habilitantes en dos fases. En una primera, se corregirían las lagunas legales presentes en el carné de mariscador y se aplicaría más rigurosamente la normativa vigente, y en una segunda, se establecería el número de mariscadoras admisibles para cada zona, según su capacidad productiva. En la medida que la producción lo permita o para cubrir previsibles bajas, la Consellería admite la posibilidad de ir incorporando a la actividad nuevos mariscadores.
- **Formación**: Las mariscadoras sólo se podrán incorporar a su oficio, después de superar un curso para poder obtener el carné, y con el tiempo, tendrán que formarse en centros específicos donde adquirirán conocimientos relacionados con el marisqueo y acuicultura y podrán obtener diversas categorías profesionales.
- **Cotización**: de las mariscadoras en el Instituto Social de la Marina.

2— *Flexibilización de las vedas*: Las exigencias de una explotación racional de los bancos marisqueros lleva a la Consellería a implantar un nuevo sistema de vedas más flexible. Con ello pretenden combinar dos principios fundamentales:

- La posibilidad de que las mariscadoras puedan trabajar en cualquier época del año, adaptándose a los movimientos del mercado y a los condicionamientos biológicos.
- La autogestión y planificación de cada una de las entidades marisqueras, según sus disponibilidades y circunstancias específicas, para que vayan asumiendo una creciente responsabilidad sobre la explotación y rentabilidad de las autorizaciones.

De este modo, las tradicionales “campañas marisqueras” con vedas y períodos de extracción rígidos, desaparecen a favor de un nuevo sistema que contempla tanto la actividad extractiva como la comercializadora, y supone un grado considerable de implicación de las agrupaciones. Este sistema es experimentado a lo largo de 1991 y regulado en 1992.

3— *Evolución al semicultivo o cultivo extensivo*: Dada la ineficiencia de la explotación de los recursos marisqueros en régimen de banco natural, el equipo de López Veiga aboga por un modelo de explotación, en el que el acondicionamiento de los bancos (limpiezas, removimiento de sustrato, etc.) y la siembra de las especies más adecuadas contribuyan a crear en el mariscador la conciencia de que es posible cultivar el mar, y que estos trabajos incrementan la producción. Con este propósito, la Consellería pretende poner en marcha una línea de ayudas a las entidades marisqueras que favorezcan este tipo de tareas, además de construir criaderos o hatcherys para producir semilla de manera industrial.

4— *Recuperación de zonas improductivas*: En el momento en el que el equipo de la Consellería inicia el análisis del sector descubre que numerosas zonas que habían constituido ricos bancos marisqueros se encuentran total o parcialmente improductivas. La recuperación de estas zonas se convierte en objetivo prioritario como forma de incrementar la producción y aumentar las posibilidades de trabajo de las mariscadoras. Para ello, la Xunta se propone realizar los pertinentes estudios y financiar la limpieza de detritus procedente de las bateas y de aquellas playas potencialmente marisqueiras que se encontraban ocupadas por deshechos de barcos y basura.

5— *Mejora de la comercialización*: La Administración considera que la forma más eficiente para aumentar la competitividad del marisco gallego, frente al aumento de las importaciones, es incidir en su calidad, perfeccionando la manipulación y presentación de los productos marisqueros, y cumpliendo estrictamente la normativa, además de incentivando, a través de ayudas, la adquisición de maquinaria y tecnología que optimice su comercialización.

6— *Erradicación del furtivismo*: La flexibilización de las vedas y demás medidas que desembocan en la racionalización de la explotación deben favorecer, según la Consellería, una reducción significativa, tanto de la actividad extractiva ilegal, como del volumen de comercialización clandestina. Para ello, la Administración autonómica considera prioritario mejorar la operatividad del *Servicio de Inspección e Vixiancia Pesqueira*, así como mantener líneas de ayudas con el propósito de que las organizaciones marisqueras puedan seguir contando con los servicios de vigilancia.

7— *Mejora del medio ambiente*: Consciente de la cada vez mayor importancia de la calidad del medio ambiente marino, la Consellería estima necesario establecer redes de control del agua marina, así como el desarrollo de programas experimentales, tanto para eliminar y aprovechar fangos y detritus, como para crear un sistema que impida la acumulación de escombros del mejillón en el fondo de las rías.

8— *Mejora tecnológica*: El equipo de López Veiga cree imprescindible conjugar el modelo de producción intensivo en mano de obra con cierto desarrollo tecnológico del sector, especialmente en los trabajos de acondicionamiento y mantenimiento de los bancos marisqueros y en los procesos de

manipulación de los productos (clasificación, envase, etc.), que permitan el tratamiento del marisco de manera más rápida e higiénica.

9— *Legislación y regularización administrativa*: El principal objetivo de la Consellería es crear, en la primera legislatura, una base jurídica clara, coherente y estable, capaz de establecer las reglas del juego que deben regir en el marisqueo. Aunque el proyecto de la Lei de Pesca de Galicia se encontraba ya en fase parlamentaria en el momento de la elaboración del Libro Verde, la Consellería estima necesario ir desarrollando una normativa básica, teniendo en cuenta la filosofía de ese proyecto, para terminar con el caos legislativo que existía en el mundo pesquero.

3. Estilo de la toma de decisión: Pragmatismo, imposición y anticipación

Existe una gran variedad de tipologías de políticas²¹. Las más corrientemente utilizadas son las que clasifican la acción pública en función de la teoría del cambio social que la estructura (Meny y Thoenig, 1992, p. 99), como la influyente clasificación elaborada por Lowi en 1964, que tiene como punto de partida el grado de coerción que ejerce la política sobre el individuo. Según este autor, la coerción puede practicarse con mayor o menor intensidad sobre la conducta individual o sobre el entorno, dando lugar a cuatro tipos de políticas públicas: distributivas, regulativas, constitucionales y redistributivas.

Tabla 3.2. Tipos de coerción y tipos de políticas

		Aplicabilidad de la coerción	
		Conducta individual	Entorno de la conducta
Probabilidad de coerción	Baja	Políticas distributivas	Políticas constitucionales
	Alta	Políticas regulativas	Políticas redistributivas

Fuente: Lowi (1972, p. 298)

Siguiendo esta tipología y asumiendo que ninguna clasificación puede identificar la diversidad de variables presentes en una acción pública, la política de marisqueo se aproxima a lo que Lowi denomina “política regulativa”. La Consellería centra su labor en dictar normas que afectan y ejercen una coerción directa sobre el comportamiento de las mariscadoras, obligando o prohibiendo determinadas prácticas y limitando el libre acceso a la profesión y explotación de los recursos. Con ello, la Xunta pretende proteger a aquellos actores que se dedican profesionalmente al marisqueo e impedir la sobreexplotación del recurso, introduciendo medidas distributivas. En este sentido, la Administración va a otorgar autorizaciones a las mariscadoras habilitadas, concediéndoles, como excepción a la regla, el “privilegio” de explotar en exclusividad un recurso que es un bien público.

²¹ Meny y Thoenig (1992, p. 102) enumeran diferentes trabajos en donde se ofrecen criterios de clasificación de las políticas públicas: los métodos de conducción política de Offe (1975), los instrumentos de gestión administrativa de Mayntz (1978), la función de conducción social del Estado de Hucke (1980) y los instrumentos de gobierno de Hood (1983).

Radica aquí una de las dificultades con las que se encuentra la Xunta en el momento de implementar la política pues tiene que convencer, vía coerción, al sector y al resto de la opinión pública de que a pesar de que los recursos marisqueros son un bien público, y por tanto, de beneficio y utilidad de todos los ciudadanos, éstos deben ser explotados únicamente por profesionales que eviten su agotamiento.

El hecho de que la política de marisqueo se centre en la prohibición de determinadas conductas y favorezca otras, va a condicionar el estilo de la Consellería en el proceso de toma de decisión. Joan Subirats (1991, p. 24), adoptando la tipología de Richardson²², establece cuatro estilos diferentes de políticas a partir de la interacción de dos variables: (I) aproximación del Gobierno a la resolución de problemas y (II) relación entre ese Gobierno y el resto de los actores presentes en el proceso (tabla 3.3).

Tabla 3.3. Estilos de políticas públicas

		Resolución de problemas	
		Reactivo	Anticipativo
Relación gobierno con resto de actores	Imposición	El gobierno reacciona ante el problema imponiendo su política	El gobierno se anticipa a las consecuencias del problema imponiendo su política
	Consenso	El gobierno reacciona ante el problema consensuando la política	El gobierno se anticipa a las consecuencias del problema consensuando la política

Fuente: Elaboración propia

Este contexto contribuye al desarrollo de un estilo próximo al que Subirats denomina impositivo-anticipativo. Tal como señala Antón Losada (1998, p. 276-279) con respecto a la política pesquera, cuestión que podemos extrapolar a la política marisquera, la Xunta introduce un cambio sustancial en su estilo de hacer política. Frente a un estilo favorable a la búsqueda del consenso entre los diferentes intereses de los diversos actores y marcadamente reactivo ante los problemas de la pesca, el equipo de López Veiga inicia, a partir de los años noventa, un estilo de políticas basado en la imposición de sus soluciones, especialmente por la vía regulativa y una actitud preferentemente anticipativa ante los problemas.

El resultado es un cambio que introduce transformaciones en las pautas de interacción entre los diferentes actores y que ha permitido a la Administración autonómica (I) ocupar una posición de mayor centralidad en el escenario pasando a regular los mecanismos de explotación del recurso que rigen el comportamiento de los demás actores, (II) ganar independencia y autonomía frente a los restantes actores, incluso mediante el uso del conflicto como es el caso de la Administración central, e (III) incrementar la legitimidad de sus actuaciones y el grado de respeto de los demás actores, mejorando la eficiencia de su gestión y la visibilidad de sus acciones

²² Richardson, J. J. (1982): *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen and Unwin.

4. La constelación de actores de la política de marisqueo

El carácter impositivo que caracteriza el estilo de hacer política de López Veiga, contribuye a que la Administración sea el principal actor que dirija y estructure el proceso de elaboración y toma de decisión de la política. Al contrario de lo que acontece en otros ámbitos, en el diseño de la política de marisqueo no van a participar directamente los principales afectados, ni el grueso de las Cofradías, instituciones que tradicionalmente han representado, con diferente suerte, al sector.

El diseño de la política es más bien el producto de una muy limitada interacción de personas y organizaciones procedentes tanto del mundo científico y académico como de los colectivos más avanzados del marisqueo, con los que la Consellería interactúa en el seno de una *policy community*. Por tanto, a pesar del limitado diálogo que mantiene la Administración con el sector, podemos constatar la existencia de una variedad de actores que intentan influir con mayor o menor intensidad en la orientación de las medidas del departamento. Como indican Meny y Thoenig (1992, p. 156) "quizá haya que aceptar que la complejidad y la negociación constituyen, hoy como ayer, un dato del que ninguna autoridad pública (...) puede hacer abstracción, aun cuando el gobierno parece actuar por decreto".

Antes de entrar a describir el conjunto de actores de la política, conviene detenernos en el concepto de actor. Su estudio nos permite reconstruir el sistema global de acción colectiva en el interior del cual se desarrolla la política pública. Es lo que en otros términos Scharpf (1997) denomina *constelación*, esto es, una pluralidad de actores (o jugadores) que interactúan en función de sus opciones de estrategia y preferencias provocando resultados.

Hablar de acción colectiva nos remite a la idea de un conjunto de sujetos individuales o colectivos, con sus propias racionalidades y lógicas de actuación (instrumental, estratégica y sistemática) y portadores de ideas e intereses -mediados por sus propias percepciones y preferencias, las causas del problema, la eficacia y conveniencia de cursos de acción así como por el escenario institucional (Scharpf, 1997, p. 439) - que plasman en unos objetivos que intentan alcanzar, a través del control de una serie de recursos y del desempeño de un determinado rol en el proceso.

Los objetivos compartidos por un actor colectivo son de variada índole y deben guardar cierta homogeneidad interna. Dente y Fareri (1994) distinguen varios tipos: (I) objetivos de contenido: aspectos concretos del tratamiento del problema; (II) objetivos de proceso: papeles y roles jugados por los actores; (III) objetivos globales: dirección que el actor pretende imprimir a la línea de evolución de la política y (IV) objetivos específicos: aplicación de los objetivos globales.

Por su parte, Scharpf (1997) denomina *capacidades* al conjunto de recursos en manos de los actores que les permiten influir en el resultado de la acción. Estos pueden derivar de propiedades personales (fuerza física, inteligencia o capital social y humano), de aspectos físicos (dinero, poder, capacidades tecnológicas, acceso a información, etc) o de normas institucionales que definen competencias y garantizan o limitan derechos de participación, veto o decisión autónoma en ciertos aspectos de los procesos políticos.

Padidlean (1989, p.17-18) establece cuatro categorías fundamentales de recursos: (I) la *coacción* a través de la cual se constriñe y restringe las libertades de acción de los individuos o de los grupos; (II) recursos de naturaleza "utilitaria" que son aquellos susceptibles de ser medidos, al estilo de un patrón monetario; (III) los recursos "normativos" que establecen los derechos y las obligaciones de los actores, delimitando los dominios legítimos de actividades de los miembros y (IV) los recursos de "información" que son manipulados o controlados por los actores.

Además de poseer recursos, los actores desempeñan un rol determinado en el proceso. Dente y Fareri (1994) identifican seis tipos principales de roles:

- “Porteros”: Realizan funciones de control y validación sobre la política o sus resultados.
- “Directores”: Dirigen el proceso hacia la consecución de un resultado.
- “Filtradores”: Filtran o seleccionan las propuestas y soluciones.
- “Promotores”: Emplean sus recursos para obtener un determinado resultado.
- “Opositores”: Se oponen al promotor intentando frenar el proceso de la política.
- “Mediadores”: Buscan vías de negociación y consenso entre los actores participantes.

Los recursos, los objetivos, los intereses, el papel así como la percepción del problema y de las soluciones de los diferentes actores que participan (o intentan) en la política de marisqueo son muy dispares. Los principales integrantes de la *constelación* de la política de marisqueo son, además de la Administración y del Gobierno autónomos, el sector marisquero (Cofradías, OPPs y Agrupaciones), partidos políticos, medios de comunicación, opinión pública y sindicatos.

En el momento del diseño y formulación de la política, el **sector marisqueo** se caracteriza por su escasa capacidad organizativa. Como señala Losada (1998, p. 205-206) los diferentes grupos y colectivos de la pesca gallega presentan una imagen de fragmentación y muy limitada capacidad de organización, además de presión sobre otros actores y creación de instituciones para la cooperación entre ellos.

Esta situación se agrava aún más en el mundo marisquero. A la falta de organización propia de la pesca en general se une el carácter secundario de una actividad dominada, en el subsector de a pie, mayoritariamente por mujeres que realizan su trabajo de manera ocasional, sin profesionalizar y únicamente como complemento a otras actividades, en especial las agrícolas y domésticas (propias o ajenas). Pocos colectivos muestran un perfil sociológico tan envejecido, feminizado y con tan altos índices de morbilidad y analfabetismo como el marisquero (Sequeiros, 1995, p. 31).

El resultado es una actividad dominada por (I) un alto coste ecológico, provocado por el continuo expolio de los bancos naturales y el desprecio por las labores complementarias a la extracción; (II) una deficiente explotación de los recursos y un bajo nivel de producción y calidad por la inexistencia de planificación empresarial que globalice las actuaciones y organice la producción del sector; y (III) una deficiente comercialización que lleva a que los precios fluctúen durante la campaña y sean además de reducidos, en comparación al precio final del producto, diferentes de unas lonjas a otras (Sequeiros, 1995, p. 16).

La política que intenta poner en marcha la Consellería se enfrenta a este contexto promoviendo medidas que actúan directamente sobre la forma tradicional de operar de las comunidades marisqueras. Así, la política de profesionalización del sector -que pasa necesariamente por excluir un número importante de personas dedicadas a esta actividad con el fin de adecuar el número de trabajadores a la capacidad regenerativa del recurso- choca con la visión que tiene el propio sector de sí mismo como ámbito de recogida del excedente de mano de obra de otras actividades, o la política contra el furtivismo -percibido por la Consellería como un medio para preservar los recursos y mejorar las condiciones de vida de los profesionales- tropieza con la idea muy extendida entre los mariscadores y la población costera de que el furtivo es una persona, normalmente parado, drogadicto o jubilado, que necesita ingresos suplementarios para poder aliviar su precaria situación económica.

Dada la fortaleza física y psicológica que les impone este duro contexto y su forma especial de vida y producción, existe entre las mariscadoras numerosas mujeres con gran capacidad de liderazgo y enorme carisma²³. A ello contribuye además, según González Vidal (1980, p. 203) su independencia económica con respeto al marido, su participación decisiva en la economía doméstica, y su tradicional tutela de las labores familiares en ausencia o fallecimiento del marido mariner.

A pesar de esta capacidad de liderazgo, circunscrito a casos y momentos concretos, el carácter secundario de la actividad y el individualismo que ha impregnado desde siempre su forma de trabajo, provocan que las mariscadoras se encuentren, a principios de la década de los noventa, escasamente organizadas. Existen algunas entidades con cierta presencia en el sector como Organizaciones de Productores, Cooperativas y sobre todo Agrupaciones, pero el escaso apoyo que reciben de la Administración impide que puedan aglutinar al grueso de las profesionales.

Las tradicionales **Cofradías de Pescadores**, reconocidas como los principales interlocutores válidos por parte de la Consellería, son el marco de referencia organizativa de la mayoría de las mariscadoras. Estas organizaciones, que llevan operando en la costa gallega desde la Edad Media, son redefinidas, una vez desmantelado el Sindicato Vertical franquista al que pertenecían desde los años cuarenta²⁴, como corporaciones de derecho público y órganos de consulta y colaboración con la Administración por el R.D 670/1978 y posteriormente por la *Lei de Pesca de Galicia*.

De las 61 Cofradías, sólo 43 realizan actividades marisqueras con diferente grado de incidencia económica²⁵. A pesar de los beneficios económicos que reportan en muchas de ellas, las mariscadoras no son reconocidas como miembros de pleno derecho, negándoseles incluso la oportunidad a ocupar cargos de gobierno o votar en las asambleas.

Tampoco las agrupaciones de mariscadoras que se van creando en el seno de las Cofradías a partir de los años sesenta cuentan con un elevado campo de actuación. En aquellas predominantemente marisqueras los intereses de las agrupaciones chocan frontalmente con los intereses organizativos de la Cofradía, que intenta controlar los beneficios de la venta de marisco. Por su parte, las Cofradías fundamentalmente pesqueras, se encuentran escasamente atraídas por el marisqueo que consideran una actividad secundaria y fuente permanente de conflictos.

Este enfrentamiento entre pescadores y mariscadores tiene su origen, según González Vidal (1980) en la integración de las Cofradías en el Sindicato Vertical franquista. Los antiguos pósitos de pescadores son convertidos en simples aparatos burocráticos, manipulados por personas ajenas a la profesión y utilizados como trampolín para intervenir en política. Incapaces de representar al conjunto de actividades pesqueras, relegan muchas de ellas, como el marisqueo, a un lugar secundario y subordinado a la pesca. La burocratización de las Cofradías, supuso ante todo, la asociación de *pesca con pescado*.

A finales de los años cincuenta se produce la entrada masiva de mujeres en la actividad ante el aumento de la demanda de marisco. El régimen franquista intenta legalizar la situación de estas mujeres concediéndoles el carné de mariscador e integrándolas, a partir de 1963, en las Cofradías.

²³ Existen numerosos ejemplos de mujeres que fueron capaces de liderar y reunir a su alrededor un colectivo de mariscadoras bien para organizar su trabajo o bien para defender su actividad y zonas de marisqueo como Rosa María Goce, Luz Fernández y Alicia Rodríguez.

²⁴ Por el Decreto de la Presidencia de 6 de diciembre de 1941, los Pósitos de Pescadores pasan a integrarse en la organización del Sindicato Vertical, adoptando a partir de 1943 la denominación de Cofradías Sindicales.

²⁵ Según datos de la campaña marisquera de 1991-1992 proporcionados por el Centro de Información Pesqueira e Marisqueira (CIPEM), la incidencia de esta actividad en las Cofradías gallegas va desde las 224.117 ptas que factura Porto do Son hasta los 695 millones de pesetas de Noia. Con ventas superiores a 50 millones ptas hay 17 lonjas, de las que sólo dos, localizadas en las Rías Baixas, pasan de los 300 millones de ptas.

Pero el carácter secundario y subordinado del marisqueo a los intereses de los sectores pesqueros se profundiza aún más cuando el Estado cede a las Cofradías, y no a las mariscadoras, tanto el privilegio de otorgar el carné de mariscador, como los títulos legales de propiedad de los bancos marisqueiros (autorizaciones y concesiones)²⁶. La posibilidad de aprobar o denegar carnés, el control sobre las autorizaciones, la distribución de las subvenciones del Plan Marisquero de 1970 y la Administración del dinero procedente del pago del porcentaje por la venta de marisco pasan, de esta manera, a manos de los pescadores, únicos miembros que pueden formar parte del cabildo²⁷.

Frente a este escenario adverso, algunas mariscadoras comienzan a organizarse aprovechando la obligación que el Plan Marisqueo impone a las Cofradías de crear en su interior asociaciones de mariscadores con representación en el cabildo como requisito previo para poder disfrutar de los beneficios derivados del Plan. A pesar de ello, en la mayoría de las Cofradías, las mariscadoras o no acceden a los puestos de dirección o siguen siendo minoritarias en los mismos.

Este contexto se prolonga hasta los años noventa, de tal modo, que las Cofradías, cuyos órganos directivos siguen estando dominados por pescadores, se convierten en los únicos interlocutores válidos del sector marisqueiro ante la Consellería de Pesca, defendiendo una estrategia y unos objetivos que no reflejan las principales preocupaciones del sector²⁸. La capacidad que tienen, por tanto, la mayoría de estas organizaciones de representar al sector es prácticamente nula. El resultado es la infrarepresentación de las mariscadoras en un ámbito en el que no tienen posibilidad de canalizar directamente sus demandas a la Consellería ni ejercer control directo sobre los principales elementos de gestión de su actividad: las autorizaciones, las subvenciones y la tramitación administrativa (carnés y licencias de pesca).

A partir de la década de los noventa, una nueva organización creada por la legislación europea²⁹ va a intentar articular los intereses del marisqueo a pie: las denominadas **Organizaciones de Productores (OPPs)**. A diferencia de las Cofradías, se trata de estructuras de carácter privado, al margen de la Administración, en las cuales los propios productores sufragan los gastos de constitución, funcionamiento y mantenimiento de las mismas. A principios de los noventa existían en Galicia solamente cinco organizaciones de estas características en el sector marisqueiro y de cultivos marinos. Las más importantes son las OPPs 20 (*Organización de productores do marisco e cultivos mariños da provincia de Pontevedra*, con sede en la Illa de Arousa) y 38 (*Organización de productores de marisco e cultivadores mariños da Ría de Vigo*, con sede en Moaña, Pontevedra).

Además de las OPPs, se constituyen **Cooperativas** como la de *Ría de Arousa* o **sociedades mercantiles** como *Testalmar* centrada en la comercialización de los productos de marisqueo de la Ría de Noia. Las exigencias para la constitución de este tipo de organizaciones en contextos como el marisqueo con escaso *background* empresarial (nula inversión y tecnología), va a impedir, sin embargo, su propagación entre la mayoría de las mariscadoras. Sólo aquellos colectivos más avanzados y con cierta tradición organizativa consiguen constituirse bajo alguna de estas modalidades al margen de las Cofradías, pero con un funcionamiento, en la mayoría de los casos, muy precario. Aunque su número es reduci-

²⁶ Por Orden de 25 de marzo de 1970, derivada de la Ley de Ordenación Marisquera de 1969.

²⁷ El Cabildo es el órgano más importante de la Cofradía. Se encarga de regir la entidad y de nombrar al patrón mayor.

²⁸ Losada identifica cuatro objetivos principales de las Cofradías: (I) proteger sus actividades en aguas internacionales, (II) garantizar la explotabilidad de las pesquerías propias, (III) transferir recursos financieros para la modernización de los medios de producción y (IV) mejorar los niveles de protección laboral y social (Losada, 1998, p. 209).

²⁹ El Reglamento 3796/81 de la CEE define como OPP a cualquier organización o asociación reconocida y constituida por iniciativa de los propios productores con el fin de adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio racional de la pesca y el marisqueo, así como, asegurar las mejores condiciones de venta y producción.

do se trata de organizaciones con conexiones directas con la Administración, con un importante nivel de información y conocimiento del sector y dotadas de personal altamente cualificado.

Por su parte, las instituciones tradicionales de agregación de intereses, los **partidos políticos** y los **sindicatos** muestran escasa preocupación y un gran desconocimiento del mundo marisqueero. Salvo algún caso excepcional, como el Sindicato Galego de Traballadores do Mar, dependiente de la CIG (Confederación Intersindical Galega), y en momentos concretos, el sindicalismo ha estado tradicionalmente al margen de las reivindicaciones del sector pesquero y marisqueero. La falta de recursos específicos dedicados al sector por las propias organizaciones de clase, el escaso peso específico de las secciones de la pesca en los grandes sindicatos estatales, su reducida capacidad de representación y limitada implantación, dan como resultado la falta de una presencia realmente relevante y dotada de una perspectiva propia sobre los problemas de la pesca (Losada, 1998, p. 209).

Tampoco los principales partidos políticos del arco parlamentario gallego (PP, PSOE y BNG) desempeñan un papel preponderante en la articulación de los intereses de los mariscadores. El PSOE y el BNG centran su atención y energías en otros ámbitos de mayor incidencia económica y social, y solamente vuelven su vista hacia el sector en momentos de crisis o tensión. Prueba de ello es el hecho de que ambos partidos son incapaces de presentar, tanto en el momento del diseño como de la implementación de la política, una alternativa sólida a la misma.

Del mismo modo, el Partido Popular que cuenta con dos importantes instrumentos de influencia sobre el ejecutivo gallego -mayoría parlamentaria y control de una tupida red de militantes y medios de comunicación- tiene escaso peso en la elaboración y gestión de políticas concretas. Éstas son elaboradas esencialmente en el ámbito de la Consellería, dominada por técnicos, y rara vez se dirige durante la fase de elaboración a miembros del grupo parlamentario o del partido, contrarios algunos de ellos, a las tesis de profesionalización defendidas por el departamento³⁰.

Los **medios de información**, otro de los actores clave, dedican escasa atención al marisqueo, y solamente se hacen eco de los aspectos más conflictivos de la actividad. Tal como desvela la investigación realizada por Sequeiros de los principales periódicos gallegos (*La Voz de Galicia* y *el Faro de Vigo*) a principios de los años noventa, "la información que se transmite del sector ofrece una imagen claramente negativa del mismo. Se presenta como un sector conflictivo, tradicional y escasamente organizado. (...) Resulta complicado encontrar referencias a aspectos positivos, que reflejan la organización del sector, la cohesión social, la modernización, etc. Manifestaciones de cooperación entre mariscadores, entre cofradías etc., no aparecen explícitas en casi ninguna ocasión. Tampoco aparecen referencias sistemáticas a las diversas actividades de la Administración encaminadas a una mejora del sector, aunque en ocasiones, bastante aisladas, aparecen referencias a ayudas, subvenciones, concesiones, etc. Casi no encontramos referencias concretas al "hábitat" de los mariscadores" (1995, p.147).

Por tanto, y adaptando las palabras de Kingdon al caso concreto gallego (1984, p. 71), los medios de comunicación informan sobre acontecimientos puntuales y no tienen una influencia decisiva en la agenda del gobierno de la Xunta. A ello contribuye no sólo el carácter fugaz y cambiante de los temas que tratan, sino también, el papel que asumen los propios medios como meros "explicadores" de la acción del gobierno.

³⁰ Desde la propia Consellería se tiene la percepción de que los partidos políticos desconocen los aspectos más sustanciales del marisqueo a pie dado el contenido de las preguntas que dirigen sus grupos parlamentarios al ejecutivo gallego. La mayoría de ellas quedan, a su juicio, en aspectos superficiales sin entrar en la verdadera naturaleza de los problemas.

No debemos menospreciar, sin embargo, la capacidad que pueden llegar a poseer los medios de comunicación como instrumentos para influir en la entrada de algún tema concreto en la agenda. Como indica Subirats -opinión que podemos extrapolar al marisqueo- los conflictos y su dimensión son una de las mejores palancas de definición de la agenda de actuación de los poderes públicos, y en ese sentido, los medios de comunicación y su capacidad amplificadora del conflicto, los convierten en relevantes en el *policy making*³¹. El reflejo continuo en prensa, al comienzo de cada campaña marisquera, de enfrentamientos, muchos de ellos terminados en tragedia, entre mariscadoras y/o Cofradías va a favorecer una mayor atención por parte de los poderes públicos en la búsqueda de vías de solución al problema.

La **Administración** y el **Gobierno central**, si bien no tienen competencia en el marisqueo, han mediado en el desarrollo de la política obstaculizando en numerosas ocasiones su puesta en marcha, interponiendo recursos ante Tribunal Constitucional frente aquellas medidas que vulneraban, a su juicio, sus ámbitos competenciales en pesca. Un ejemplo es el ya comentado recurso de anticonstitucionalidad que presenta el gobierno socialista en 1993 contra algunos de los artículos de la Lei de Pesca de Galicia.

Por último, la **Comisión europea** a través de la Dirección General de Pesca también interviene, aunque colateralmente, en la política mediante la transferencia de fondos a planes concretos para el marisqueo y estableciendo el marco normativo general que guía la gestión sostenida de los recursos marinos.

4.1. El papel central de la Consellería en la elaboración de la política

De entre todos los actores participantes en la política de marisqueo, la Consellería desempeña, sin duda alguna, el papel principal. Tomando la tipología de Dente y Fareri (1994) podemos señalar que la Administración gallega es la encargada de “dirigir” el proceso, “filtrar” las propuestas y soluciones, “promover” un determinado resultado, e incluso, “mediar” entre diferentes actores en conflicto. La Xunta asume, a falta de otros actores capacitados, el liderazgo del cambio en el marisqueo, adquiriendo un rol activo en la definición y en la busca de soluciones “racionales” al problema.

El origen de esta posición de centralidad reside en el conjunto de recursos que domina, muy superiores al resto de los actores. Cuenta con autoridad y coerción legítima sobre el sector -dado las competencias que tiene atribuidas en exclusiva sobre marisqueo- y la facultad para aprobar normas. Posee, también, recursos económicos importantes, procedentes del presupuesto autonómico, una considerable capacidad tecnológica y, sobre todo, dos tipos de recursos ausentes hasta ese momento de la práctica administrativa: un potente equipo de técnicos bajo el liderazgo indiscutible de López Veiga y el acceso a una información y conocimiento de base científica.

³¹ En *Actores y Formación de Políticas en España*. Curs de Directius. Escola D'Administració Pública (pp. 40-41)

Tabla 3.4. Recursos poseídos por los actores de la política de marisqueo

ACTORES		RECURSOS			
		Humanos	Materiales	Normativos	Información
Consellería de Pesca		- Técnicos - Liderazgo de López Veiga	-Presupuesto -Capacidad tecnológica -Coacción	-Competencias -Capacidad legislativa	- Acceso y control a información. - <i>Know-how</i>
Mariscadoras		- Número: capital social - Liderazgo individual			- Información directa del sector
Cofradías		- Cuadros dirigentes - Funcionarios Xunta - Relación con política local	-Gestión recursos económicos de la Cofradía	-Reconocimiento como principal interlocutor	- Información directa del sector
OPPs, Cooperativas, etc...		- Técnicos	-Gestión recursos económicos de las organizaciones		- Información directa del sector
Partidos	PP		-Aprobación presupuesto	-Aprobación normas	
	BNG			-Oposición parlamentaria	
	PSOE			-Oposición parlamentaria	
Sindicatos			-Presión pública		
Medios de información					- Información puntual - Incidencia en las crisis
Gobierno y Administración Central			-Presupuesto	-Competencias en pesca marítima -Control desarrollo competencias autonómicas	
Comisión Europea: DG XIV			-Fondos comunitarios	-Objetivos biológicos normativos	

Fuente: Elaboración propia

Durante la fase de elaboración de una política, especialmente aquellas de alta complejidad técnica, alcanzan una particular preeminencia los asesores, los expertos, los funcionarios cualificados y las empresas e instituciones de investigación que se encargan de fundamentar con cierta racionalidad las decisiones de los políticos³². La política de marisqueo pertenece al ámbito de las denominadas *substantial policies*, esto es, temas en los que los procesos decisionales son mucho más cerrados, técnicos, menos accesibles a los medios de comunicación y que cuentan muy poco con las opiniones de los partidos, ante la férrea posición técnica de los expertos internos³³. Esta tarea de asesoramiento y trabajo técnico es realizada, en la política de marisqueo, por miembros de la propia Consellería. López Veiga crea a su alrededor un potente gabinete con la intención de configurar un grupo nutrido, cohesionado y estable de expertos, fieles a la filosofía de la política y capaces de recabar la mayor cantidad de información posible para verterla en un análisis reflexivo y anticipador de problemas y soluciones³⁴.

Para ello, el conselleiro se vale de un grupo de técnicos y funcionarios que llevan años trabajando en la Consellería dentro del Plan Marisquero, recogiendo información directa sobre la actividad y estrechando lazos de colaboración con el sector, y sitúa, al mismo tiempo, en puestos de responsabilidad a personas con una trayectoria profesional e investigadora importante en el mundo de la pesca y del marisqueo. En la cohesión de este equipo desempeña, sin duda, un papel importante el liderazgo del propio López Veiga.

Dado su fuerte compromiso e implicación personal con la política, López Veiga se convierte rápidamente en referente indiscutible del proceso modernizador que se estaba produciendo en el marisqueo. Estamos, en palabras de Moore (1995) ante un “líder-creativo e innovador”³⁵ que intenta introducir un cambio sustancial en la forma que tradicionalmente ha operado la Administración sobre el sector y cuya autoridad deriva, no tanto de su posición institucional como conselleiro o miembro destacado del Partido Popular³⁶, como de sus conocimientos técnicos y habilidades para presentar propuestas viables.

Aplicando, las categorías que elaboran Ballart y Ramió (2000, pp. 143-170) para el análisis de líderes políticos y que sintetizan las principales aportaciones de la literatura en este campo, podemos definir el liderazgo de López Veiga en los siguientes términos:

- Visión política: López Veiga muestra una ideología escasamente marcada y una preferencia por la fundamentación técnica de las decisiones. Su visión práctica de la política aflora en la idea que defiende de Europa como oportunidad de cambio y de presión hacia el sector para que inicie las reformas pertinentes.

³² El papel cada vez más importante que desempeñan los técnicos y funcionarios altamente cualificados en la Administración norteamericana es tratado con detalle por Hugh Heclo en su obra *The New American Political System* (1978).

³³ En Joan Subirats, *Actores y Formación de Políticas en España*. Curs de Directius. Escola D’Administració Pública (p. 50).

³⁴ A juicio de Aguilar (2003, pp. 20-21), “La complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costes y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo bajo y escasez. Sin el soporte de un riguroso ejercicio lógico, científico y técnico, las decisiones de gobierno podrían caer en peores equivocaciones, dispendios, imprevisiones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales...”

³⁵ Moore (1995) contraponen a este tipo de líder el “líder-administrador” más conservador, que se relaciona con el poder establecido y que deriva su influencia de la posición y de la autoridad formal que tiene por el mero hecho de ocupar un determinado cargo (Ballart y Ramió, 2000, p. 141).

³⁶ López Veiga manifiesta en numerosas ocasiones su carácter independiente con respecto al partido y la confianza y apoyo incondicional que ha recibido de Manuel Fraga: “Yo soy un hombre de Fraga, he venido de Bruselas por él; a mi no me eligió Conselleiro el partido” (*La Voz de Galicia*, 22-8-93 en Losada, 1998, p. 263).

- Potencial político: López Veiga es una persona de talante abierto, seguro de sus convicciones y con capacidad de encontrar soluciones a problemas complejos, pero con escasa disposición negociadora. Prefiere plantear medidas, y ver la reacción, sin convencer previamente al sector. No se considera, al menos a principios de los noventa, un político profesional, por lo que no dedica tiempo a hacer política en el sentido de establecer contactos o propagarse en determinados ámbitos.
- Capacidad para la toma de decisiones: López Veiga muestra una gran habilidad para tomar decisiones en contextos adversos y con la mayoría del sector en contra. Su confianza en el análisis le lleva a plantear medidas -tales como el cambio del sistema de explotación, la promulgación de una normativa más restrictiva o la aplicación rigurosa de las normas que regulan el acceso a la actividad- que chocan directamente con la manera tradicional en que las mariscadoras perciben su trabajo y su relación con el mar.
- Repercusión en sus sucesores: El estilo de toma de decisión sobre la base de estudios previos y las políticas que impulsa van a ejercer una fuerte influencia en los conselleiros posteriores. No en vano, en su legislatura se produce el mayor desarrollo legislativo en toda la historia de la pesca y se establecen los cimientos de la política que actualmente se está desarrollando.

Bajo el liderazgo de López Veiga, responsables políticos y técnicos con *expertise* centran su trabajo en analizar el problema y buscar posibles alternativas de acción de un modo científico, optando por aquellas soluciones técnicamente correctas y anticipando los posibles efectos. En este contexto, ciertos funcionarios intermedios van a desempeñar un papel más allá de meros ejecutores de la cúpula política, tal como prescribe la doctrina weberiana, asumiendo una posición central en la definición y el análisis del problema y en la propia toma de decisión. Se trata de funcionarios con un alto nivel de especialización profesional –la mayoría licenciados en ciencias biológicas- y que poseen dos importantes herramientas en su poder: información y contactos. Por una parte, controlan y procesan información puntual sobre el sector y, al mismo tiempo, cuentan con una tupida red de contactos formales e informales, tanto con los principales actores del marisqueo como con otros órganos de la Consellería, que les permite conocer de primera mano, y sobre el terreno, los problemas y las posibles resistencias que pueden generar determinadas medidas entre las mariscadoras y el propio funcionariado.

La participación del resto de los actores en este proceso está fuertemente limitado por la Consellería. Sólo intervienen aquellos que tienen una perspectiva próxima al problema y comparten el conjunto de medidas que elabora la Administración autonómica. En la tabla 3.5 podemos observar las diferentes percepciones del problema, definiciones y soluciones en competencia que presentan los principales actores del marisqueo

Tabla 3.5. Percepciones de los principales actores del marisqueo

ACTORES	Situación del marisqueo	Definición del Problema	Objetivos y medidas de solución
Consellería de Pesca	<ul style="list-style-type: none"> - Sobreexplotación de los recursos. - Bajo rendimiento económico. - Secundariedad y marginalidad. - Excesivo número de mariscadoras - Pérdida de competitividad. - Dependencia de apoyos institucionales 	Explotación no óptima de los recursos marisqueros	<p>Profesionalización:</p> <p>desarrollo tecnológico y técnico de la actividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Limitación número de mariscadoras. - Introducción técnicas semicultivo. - Mejora del control - Desarrollo normativo.
Agrupación de mariscadoras	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos suficientes. - Marginalidad. - Bajo rendimiento económico. - Escasa ayuda institucional. - Conflicto con las Cofradías 	Explotación no óptima de los recursos marisqueros	<p>Organización:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formación. - Límites al acceso. - Control sobre las autorizaciones. - Mayor peso en las Cofradías.
Cofradías	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos suficientes. - Marginalidad. - Bajo rendimiento económico. - Escasa ayuda institucional. - Conflicto con las mariscadoras. 	Explotación no óptima de los recursos marisqueros	<p>Control:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar representación de las mariscadoras. - Aumento ayudas públicas. - Mantenimiento prerrogativas.
OPPs, Cooperativas, etc...	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos escasos. - Marginalidad. - Bajo rendimiento económico. - Excesiva ayuda institucional a las Cofradías. - Baja competitividad frente a Europa. - Conflicto con las Cofradías. 	Explotación no óptima de los recursos marisqueros	<p>Representación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Delimitación funciones OPPs y Cofradías. - Cambio del estatus legislativo de las Cofradías - Adaptación del modelo organizativo del sector a estructuras comunitarias.

Fuente: Elaboración propia

Si bien los diferentes actores perciben conjuntamente que la explotación de los recursos marisqueros se está llevando a cabo de manera poco óptima, discrepan, sin embargo, en la manera de interpretar el contexto del marisqueo y en las posibles medidas que deberían implantarse. La **Consellería**, que defiende una visión del marisqueo como actividad excesivamente subvencionada, poco competitiva y sobreexplotadora del recurso, plantea como respuesta su profesionalización. Por su parte, las **Organizaciones de Productores y Cooperativas** comparten un diagnóstico similar, aunque poniendo mayor énfasis en adaptar el modelo organizativo del sector a estructuras comunitarias, como paso previo a su modernización.

Las **agrupaciones de mariscadoras** inciden, fundamentalmente, en sus duras condiciones laborales, y en la marginación que sufren por parte de las Cofradías. Consideran prioritario que la Consellería les apoye en su organización interna frente a aquellas entidades que controlan, por ley, los principales instrumentos de gestión del trabajo (licencias y autorizaciones).

Las **Cofradías**, al igual que las agrupaciones, no perciben peligro ninguno de sobreexplotación de los recursos marisqueros. Confían en la fortaleza y regeneración natural de los bancos. Su principal preocupación es mantener el control sobre la actividad y los beneficios derivados de la misma, así como su estatus de principal interlocutor del sector ante la Administración.

Esta disparidad de percepciones tiene su origen, según la *Culture Theory*³⁷, en la relación tan estrecha existente entre los actores y su contexto social, cultural e institucional. Esto es, los diferentes actores del marisqueo perciben de modo desigual el problema y sus soluciones debido a que poseen distintas formas de vida, de identidades como grupo, de modos de interactuar con los demás y de culturas políticas³⁸. Como señala Losada (1998, p. 241) con respecto a la pesca, los datos disponibles en el momento del diseño de la política no permitían generar una visión única e inequívoca de cuál era la situación real. Cada actor disponía, y dispone, de un conocimiento limitado y, sobre todo, de una determinada tradición de usos y costumbres que se habían revelado eficaces hasta el momento de procesar las diferentes situaciones y que, en muchos casos, entran en franca contradicción con las visiones de los otros actores.

Sin embargo, existe un grupo de actores que, junto a la Administración, comparten una misma perspectiva de cómo debe ser la actividad en el seno de la Comunidad Política de Marisqueo.

4.2. La Policy Community de la política de marisqueo

Como sucede en otras políticas públicas, en el marisqueo encontramos un conjunto heterogéneo de actores, que, a pesar de no estar institucionalizado y representar la visión mayoritaria del sector, cuenta con una importante influencia en el proceso decisonal, gracias al contacto directo que mantiene con los decisores.

Siendo como es el marisqueo un ámbito escasamente investigado y de alta complejidad técnica, la Consellería necesita mejorar su conocimiento y reforzar su posición central acudiendo a expertos externos y a ciertos profesionales del sector al margen de la presión y atención pública, que Kingdon (1984, pp. 72-73) denomina, *visible cluster*, esto es, el conselleiro, directores generales, partidos políticos, sindicatos y medios de comunicación, entre otros.

³⁷ La *Culture Theory* procede de la sociología y antropología, y fue introducida en el análisis de las políticas públicas por Wildavsky, Douglas, Schwarz y Thompson, y aplicada a la política pesquera de la Xunta por Antón Losada (1998).

³⁸ Schwarz y Thompson (1990) distinguen cuatro tipos de culturas políticas: "jerárquica", "igualitaria", "individualista" y "fatalista"

Frente a este *visible cluster*, existe un *hidden cluster*, un grupo oculto de actores que incluye al equipo técnico de la Consellería y a un grupo heterogéneo de especialistas (académicos, investigadores, profesionales, etc.) que intercambian, hacen circular y perfeccionan “ideas” y generan alternativas de solución, al margen de la arena pública. La “expertise” y una buena disposición para el diálogo son los requisitos necesarios para formar parte de este cluster que constituye una de red política.

El término red política o *policy networks* hace referencia a un entramado más o menos estructurado en el que interactúan, al margen de las instituciones formales, actores públicos y privados en las distintas fases de una política, y en donde la Administración ya no es el actor jerárquico y dominante a pesar de que mantenga un papel destacado (Jordana, 1995)³⁹.

La aproximación de redes ha tenido una enorme preponderancia en la literatura sobre implementación en el transcurso de las últimas décadas. Si bien los primeros estudios se remontan a los trabajos de Georg Simmel y Claude Lévi-Strauss (Kenis y Schneider, 1991, pp. 25-26), O’Toole (1997, p. 2) sitúa el origen de su interés por parte de los politólogos en las obras de Hecló (1978)⁴⁰, Richardson y Jordan (1979)⁴¹ y Rhodes y Marsh (1992)⁴².

A partir del trabajo de estos autores comienza a ser ampliamente aceptado dentro de la literatura que los Gobiernos pueden alcanzar los objetivos de la política con el mínimo conflicto contando con la ayuda y cooperación de diferentes grupos. De este modo, una visión pluricéntrica del proceso político, centrada en el estudio de redes, va reemplazando paulatinamente a la perspectiva unicéntrica (Hill y Hupe, 2003 p. 77), asumiendo que tanto la formulación de la política como su puesta en práctica son el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores con intereses, objetivos y estrategias divergentes, y totalmente interdependientes de sus recursos (Scharpf, 1978; Benson, 1982; Rhodes, 1988; Klijn y Koppenjan, 2000).

³⁹ En los últimos años se han desarrollado tres grandes corrientes que, según Jacint Jordana (1995, p. 82) profundizan en el análisis del *policy network*. (I) las teorías de origen económico –o de la elección racional-, que partiendo de modelos basados en la teoría de juego, definen el *network* como una estructura de interacción compleja, articulada a través de juegos conectados (Tsebelis, 1990; Scharpf, 1993b); (II) la aproximación politológica desarrollada a través del nuevo institucionalismo, que combina el estudio de las instituciones políticas con las teorías de la organización; (III) la corriente sociológica, que aprovecha los desarrollos formales del análisis de redes sociales (Scott, 1991) aplicando este instrumental analítico a los actores políticos (Laumann / Knoke, 1987; Papi, 1993)

⁴⁰ Hecló critica la noción de los “triángulos de acero” como imagen representativa del policymaking estadounidense oponiendo la idea de redes temáticas abiertas y fluidas.

⁴¹ Richardson y Jordan describen, en el contexto británico, comunidades estables y cerradas más allá de relaciones institucionales presentes en el proceso político.

⁴² Por su parte, Smith (1993, p. 56) sitúa el origen del estudio de las redes políticas en la noción de *subgobierno* desarrollado por Ripley y Franklin (1980) en Estados Unidos y en el trabajo de Jordan y Richardson (1979, 1985, 1987) sobre comunidades políticas en Gran Bretaña. Sostiene que ambas líneas de investigación suponen el reconocimiento de la existencia de problemas dentro de la perspectiva pluralista. De este modo, la toma de decisión en el ámbito concreto de una política, (I) no está abierta sino que es realizada dentro de *subgobiernos*, que son “grupos de individuos que toman la mayoría de las decisiones rutinarias en un área sustantiva de la política” (Ripley y Franklim, 1980, p. 8), y (II) está segmentada ya que la política es elaborada entre una miríada de organizaciones interconectadas que cooperan y llegan a consensos provocando que la distinción entre gobernados y gobernantes sea borrosa (Jordan y Richardson, 1979; 1982). Por su parte, Guy Peters (1991, pp. 21-22) mantiene que la literatura sobre redes ha sido desarrollada primeramente en Europa si bien con importantes contribuciones de autores estadounidenses (Hecló, 1978; Atkinson y Coleman, 1989; Sabatier, 1989). A este respecto Marsh y Rhodes (1992, pp. 5-8) reconocen que la literatura estadounidense proporcionó los cimientos de la perspectiva a partir de conceptos tales como grupo de interés o “iron triangles”.

A pesar de las lagunas teóricas del *policy networks* y de su carácter básicamente descriptivo (Dowding, 1995)⁴³, algunos autores como Marsh y Rhodes (1992) indican varias ventajas analíticas de este enfoque. Consideran que la identificación del entramado de participantes en el proceso nos permite conocer (I) el rol que desempeñan; (II) sus dependencias en cuanto a recursos; (III) las reglas de juego que guían su comportamiento; (IV) los intereses que dominan la red; y (V) los temas que son incluidos o excluidos de la agenda.

Este enfoque permite, además, reflejar los distintos grados de estructuración o de estabilidad de las relaciones, (Jordana, 1995), distinguiendo dos tipos extremos en un continuum de redes; “Comunidades Políticas” (o *Policy Communities*) y “Redes Temáticas” (o *Issue Networks*)⁴⁴. Mientras las primeras son más estables y consistentes, las redes temáticas se muestran más frágiles, inestables y vulnerables a los cambios⁴⁵. Las Comunidades constituyen el “núcleo duro” de la red, mientras, las redes temáticas se localizan en su periferia⁴⁶. En la tabla 3.6 podemos observar las diferencias más significativas entre ambos tipos de redes políticas, en función de cuatro variables establecidas por Marsh y Rhodes.

⁴³ No faltan críticas a la teoría de redes. Autores como Heywood y Wright (1997) consideran que esta aproximación descansa sobre definiciones imprecisas y tiene un carácter predominantemente descriptivo. Dowding (1995), por su parte, argumenta que la aproximación de redes políticas presenta un mapa sofisticado de formulación y coordinación de la política pero carece de un modelo explicativo con capacidad predictiva. Kenis y Schneider (1991) apuntan, en la misma línea, que el análisis de redes no es una teoría sino más bien una caja de herramientas para describir y medir configuraciones relacionales y sus características estructurales. De forma semejante, Kassim (1993), Bennington y Harvey (1994), Mills y Saward (1994) argumentan que el modelo tiene una teoría inadecuada del Estado y no explica la conexiones entre los diferentes niveles de análisis (macro, meso y micro). Junto a este tipo de críticas, existen otras de carácter más normativo que cuestionan el escaso carácter democrático de las redes. Así, Pierre y Peters (2000, p. 20) señalan que “si bien las redes controlan efectivamente el sector político, los ciudadanos siguen imputando al estado la responsabilidad de lo que sucede en el sector. Las redes, en esta perspectiva, cortocircuitan el proceso democrático separando control y responsabilidad”. A este respecto Hjern y Porter (1997, p. 238) refiriéndose al estudio de las estructuras de implementación recomiendan el “rescate” de los “conceptos de responsabilidad política” dando cuenta de que “muchos actores clave en la implementación derivan sus posiciones y legitimidad de fuentes no gubernamentales”. Tenemos, por tanto, que traer al presente las palabras de Collins (1986, p. 1351) que si bien considera el análisis de redes una de las cinco innovaciones más importantes de la sociología en los años ochenta y posee un “potencial considerable e incluso revolucionario” no duda en afirmar que su “aplicación a problemas teóricos está aún en su infancia”. En todo caso, la visión crítica de la teoría de redes está dando lugar en los últimos años a encendidos debates que hacen evolucionar y repensar continuamente la perspectiva. Aspectos apuntados por Guy Peters (1998, pp. 21-32) tales como si las “redes” son solamente una “metáfora” o tienen capacidad para explicar las dinámicas de interacción política, si son más que un constructo intelectual impuesto por los investigadores o si es un modelo aplicable al conjunto de los sistemas democráticos recogen las principales preocupaciones que marcan la discusión.

⁴⁴ Uno de los primeros teóricos de las “Redes Temáticas” es Hecló (1978), en su obra *The New American Political System*.

⁴⁵ Entre ambos extremos, Marsh y Rhodes (1992) señalan otros entramados posibles, como las redes profesionales, redes intergubernamentales y redes de productores en las que se va reduciendo la interdependencia vertical y aumentando la articulación horizontal, y disminuye la estabilidad de la participación. Estas redes no son mutuamente exclusivas (una red de productores y una red temática pueden coexistir dentro de la misma área política) y tampoco se trata de una tipología exhaustiva (las redes políticas pueden tener dos niveles, un centro y una periferia, según qué miembros tengan más recursos e influencias).

⁴⁶ Dowding (1995) critica el análisis de Marsh y Rhodes por centrarse excesivamente en las características de los actores de la red y no tanto en las propiedades de la red. Los conceptos de comunidad de política o red temática son meras etiquetas que constatan la existencia de una serie de diferencias entre las redes que, por sí mismas, carecen de relevancia teórica en la explicación del proceso político, ya que en la tipología analizada no se vinculan causalmente dichas características con la consecución de determinados resultados en el proceso de políticas públicas (Jordana, 1995).

Tabla 3.6. Comunidades políticas y Redes temáticas

Variables		Comunidades políticas	Redes temáticas
Pertenenencia	<i>Nº de participantes</i>	Muy limitado. Algunos grupos son excluidos conscientemente.	Grande.
	<i>Tipo de interés</i>	Dominio de intereses económicos y/o profesionales.	Amplio número de intereses afectados.
Integración	<i>Frecuencia de la interacción</i>	Frecuente interacción y alta calidad de todos los grupos relacionados con todas las materias vinculadas con las políticas de referencia	Contactos fluctuantes en frecuencia e intensidad.
	<i>Continuidad</i>	Pertenencia, valores y resultados persisten en el tiempo	El acceso varía significativamente.
	<i>Consenso</i>	Todos los participantes comparten los valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados	Existen algunos acuerdos, pero perdura el conflicto.
Recursos	<i>Distribución de recursos en la red</i>	Todos los participantes poseen recursos: la relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes disponen de recursos, pero son limitados: la relación básica es la consulta
	<i>Distribución de recursos entre organizaciones</i>	Jerárquica: los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder		Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo pueda dominar, debe existir un juego de suma positiva para que la comunidad persista.	Poder desigual, que refleja un acceso desigual a los recursos. Juego de suma cero.

Fuente: Marsh y Rhodes (1992, p. 251).

En la política de marisqueo encontramos una *Policy Community*, relativamente estable y estructurada, formada por un grupo reducido de individuos que comparten una serie de valores, orientaciones, formas de pensar y objetivos comunes de lo que debe ser la política. Son especialistas en su campo y representantes de aquellas organizaciones (OPPs, Cofradías, sindicatos, o empresas,...) más próximas a la filosofía de la política que intenta implementar la Consellería.

Todos tienen en común un gran interés por el marisqueo y, sobre todo, una visión semejante del problema y de sus posibles soluciones, lo que facilita la adopción de acuerdos y el avance en la elaboración de las políticas. En ello desempeña un papel importante el hecho de que la mayoría conoce la posición y el trabajo realizado por los otros, e incluso, algunos mantienen cierto grado de amistad.

La Consellería, y más concretamente el equipo técnico de López Veiga, desempeña un papel central dentro de la Comunidad. Aglutina al grupo y promueve las principales propuestas mostrando un comportamiento que se asemeja al de un *policy entrepreneur* (Kingdon, 1984, p. 129) o empresario político. Es consciente de la situación crítica del marisqueo e invierte sus recursos (tiempo, energía, reputación, dinero, etc.) en configurar una política promoviendo sus ideas entre los miembros de la Comunidad, convenciendo de la pertinencia de sus propuestas con la intención de buscar un amplio consenso en torno al problema y a las soluciones. Es lo que Kingdon (1984, pp. 134-137) denomina “proceso de ablandamiento” o *softening up*.

La principal función de esta Comunidad política es el intercambio de ideas y su puesta a prueba en encuentros formales (I Congreso Galego de Marisqueo) o en el transcurso de reuniones, actos o debates académicos. Con ello se pretende seleccionar aquellos objetivos más viables y que alcanzan un mayor grado de consenso a través de un “proceso de mutación y recombinación” (Kingdon, 1984, pp. 130-151) en el interior del cual se confrontan unas ideas con otras con el propósito de refinarlas para su entrada en la etapa de toma de decisión. Dado el carácter de las Comunidades políticas, sobreviven aquellas ideas que tienen cierta “viabilidad técnica”, son compatibles con los “valores” de los especialistas y anticipan posibles “restricciones futuras” (presupuestarias o pérdida de apoyos por parte de determinados grupos, funcionarios u opinión pública en general).

En la siguiente tabla mostramos las principales características de la Comunidad política marisquera, adaptando las variables expuestas por Marsh y Rhodes (1992).

Tabla 3.7. Características de la Comunidad Política de Marisqueo durante la legislatura de López Veiga

Variables		Comunidad Política de Marisqueo
Pertenencia	<i>Nº de participantes</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Reducido a aquellos que comparten las tesis de la Consellería: Funcionarios y técnicos de la Consellería, investigadores, Cofradías avanzadas, OPPs, representantes de sindicatos, Cooperativas, empresas... - La mayor parte de las Cofradías (intereses contrarios) y mariscadoras (falta de organización) se encuentran en la periferia de la Comunidad.
	<i>Tipo de interés</i>	Predominio de intereses económicos, profesionales y organizativos.
Integración	<i>Frecuencia de la interacción</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Interacción relativamente frecuente entre los participantes. Encuentros formales (Congresos y reuniones) e informales (llamadas, envío de escritos...) - Prestigio reconocido de los miembros en aquellas materias vinculadas con los principales aspectos de la política (profesionalización, ordenación del espacio, innovación tecnológica, medio ambiente, comercialización...)
	<i>Continuidad</i>	- Persistencia en el tiempo de los participantes, si bien se producen cambios en el centro y periferia de la red.
	<i>Consenso</i>	- En líneas generales todos los participantes comparten los valores y objetivos básicos en torno a la política: "profesionalización", "modernización", "racionalización", "competitividad", "predominio de la norma", "participación de las mariscadoras", "autogestión", "intervención mínima", "protección medio ambiente", "consenso", "diálogo", "unidad", "Europa como oportunidad", "cambio de mentalidad", "conocimiento de otras experiencias", etc...
Recursos	<i>Distribución de recursos en la red</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El recurso principal que poseen los participantes es el "conocimiento" e "información". - Intercambio fluido de conocimientos e informaciones sobre sus ámbitos concretos.
	<i>Distribución de recursos entre organizaciones</i>	Jerárquica: liderazgo de la Consellería
Poder		<ul style="list-style-type: none"> - Papel destacado de la Consellería sobre el resto de los participantes (principal actor). - Juego de "suma positiva": los recursos que dominan los participantes son esenciales para la comunidad. En la interacción todos ganan.

Fuente: Elaboración propia

4. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE MARISQUEO. EVOLUCIÓN Y ADAPTACIÓN

"Su respuesta a la pregunta "¿quien sobrevive?", responde (Charles Darwin): "no el más fuerte, ni el más inteligente, sino aquel que es receptivo al cambio".

Willians Walker, (2001, p. 13)

1. Enfrentamiento de la política a la realidad del sector

Tras cuatro intensos años de labor legislativa, organizativa e investigadora, Xoán Caamaño recibe el testigo de López Veiga. El nuevo equipo constata un cambio cualitativo sin precedentes dentro del sector. El estilo impositivo del anterior conselleiro había contribuido a colocar las bases del marco normativo del marisqueo y a situar a la Administración gallega en un lugar de referencia con importantes recursos financieros, normativos y de conocimiento.

Si bien el objetivo inicial es consolidar y fortalecer este cambio con el proceso de implementación de las diferentes medidas diseñadas en la anterior legislatura, rápidamente el equipo de la Consellería se encuentra con numerosas dificultades en el momento de enfrentar la política a la “realidad”. En este tránsito van apareciendo dudas, cambios de perspectiva y modificaciones necesarias en diferentes aspectos de la política.

Buena parte de estas dificultades proceden de la naturaleza del problema del marisqueo y del entorno inestable que le rodea. En este sentido, el *índice de tratabilidad intrínseca* acuñado por Sabatier y Mazmanian (1981, 1986 y 1989) puede ayudarnos a entender el grado de dificultad que tienen las instituciones gubernamentales para alcanzar los objetivos normativos en función de la naturaleza del problema y de las posibles restricciones técnicas y prácticas del contexto, a partir del análisis de cuatro variables: *dificultades en el manejo del cambio*, *diversidad del comportamiento prohibido*, *porcentaje de población en una jurisdicción cuyo comportamiento necesita ser modificado* y *alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo*. Si aplicamos estas variables al problema definido por la Consellería nos encontramos con que:

1. **El problema del marisqueo es *difícilmente manejable***, dada su amplitud, la dificultad técnica, el carácter controvertido y la trascendencia:

- Es un problema enormemente amplio ya que comprende todo un entramado de factores económicos, políticos, sociales y culturales difícilmente abarcables.
- Es un problema de alta dificultad técnica debido a que el estudio de las especies exige el conocimiento de aspectos muy concretos de su biología y comportamiento, así como de análisis económicos muy sofisticados.

- Es un problema controvertido, puesto que la Consellería busca la conservación de los recursos y la racionalización de la actividad económica, al tiempo que pretende mantener el nivel de empleo entre las mariscadoras.
- Es un problema de importante trascendencia económica y social. Si no hay una solución a la sobreexplotación de los recursos internos, el marisqueo como actividad económica puede llegar a desaparecer.

A estas dificultades intrínsecas a la naturaleza del problema se unen otros obstáculos que reducen las posibilidades de conseguir el objetivo de profesionalizar el marisqueo y reducir la sobreexplotación de los recursos: el déficit de información básica sobre el sector y los altos costes que deben soportar las mariscadoras.

Aunque el Plan de Ordenación supuso una recopilación importante de información sobre el sector marisquero, pronto surgen en los primeros momentos de puesta en práctica de la política problemas derivados de la falta de datos concretos. No se conocen aspectos básicos tales como el número de mariscadoras existente, el nivel de producción, la incidencia de la actividad sobre el recurso o el comportamiento de ciertas especies.

Además de falta de datos concretos, las mariscadoras tienen que hacer frente a tres importantes costes que reducen el apoyo y compromiso del sector con el proceso de implementación de la política.

- **Coste social:** Un elevado número de personas que se dedican al marisqueo en zonas altamente dependientes del mar ven limitado su acceso a la profesión con la introducción del Permex.
- **Coste económico:** La falta de alternativas profesionales en tierra relacionadas o no con la pesca y la falta de formación en otras actividades origina entre el sector incertidumbre y pérdida de poder adquisitivo.
- **Coste cultural:** Las prácticas ancestrales de las mariscadoras gallegas enraizadas en una especial visión del mundo están siendo profundamente alteradas. Los cambios en sus estructuras organizativas, la introducción de criterios de mercado o la intromisión de la Administración prohibiendo determinadas costumbres y artes han contribuido a generar un intenso malestar entre las profesionales, que no entienden cómo personas ajenas al mundo de la pesca pueden interferir en su forma de obrar.

2. El problema de marisqueo abarca una enorme diversidad de comportamientos prohibidos. La amplitud de acciones ilegales y una forma de explotación ajena a las prácticas capitalistas han definido el comportamiento tradicional de las mariscadoras gallegas. Una buena parte de la política de marisqueo, en su vertiente más normativa, se dirige a luchar contra el uso de artes y mallas de escasa capacidad selectiva, la captura de individuos inmaduros, el incumplimiento de los horarios de actividad y épocas de veda, la comercialización de productos en circuitos ilegales o el transporte y venta de marisco de tamaño ilegal, en veda o capturado ilícitamente.

3. El problema del marisqueo abarca un considerable porcentaje de población Según Sabatier y Mazmanian (1981, en Aguilar, 1993, p. 334) cuanto más pequeño y fácil de circunscribir sea el grupo objetivo, más probable será que el apoyo político pueda movilizarse a favor del programa y se alcancen los objetivos normativos. En contra de esta premisa, el grupo objetivo de la política, el sector marisquero a pie, comprende un importante número de profesionales. Aunque la cifra ha ido disminuyendo paulatinamente desde 1979, podemos observar en la tabla 4.1 que en 1994, inicio de la legislatura de Xoán Caamaño, había al menos 9.036 mariscadores con permiso de explotación.

Tabla 4.1. Número de mariscadores en Galicia

	A Coruña	Lugo	Pontevedra	Total
1979 *	25.255	1.693	33.369	60.317
1989**	7.279	619	6.622	14.520
1990**	7.279	546	8.530	16.355
1991**	4.043	393	7.064	11.500
1994**	3.788	251	4.997	***9.036

* No se hace distinción entre a pie ya flote

** A pie

*** Con permiso de explotación (Permex)

Fuente: La Voz de Galicia. 15-12-1994 en Martínez Ferreiro, Penas Patiño y Torres Reino (1998, p. 31).

4. El problema del marisqueo exige profundas modificaciones en el comportamiento del grupo objetivo. Si bien el número de mariscadoras pudiera parecer una cantidad abarcable por una Administración, el hecho de que más del 90 por cien de los profesionales sean mujeres con unos perfiles sociológicos determinados y unas condiciones de trabajo extremas añade mayor dosis de complejidad a la gestión debido al alcance y profundidad de los cambios exigidos.

Además de la naturaleza compleja del problema y de la inestabilidad del entorno, la propia actitud de la Consellería de López Veiga, que busca imponer más que consensuar las diferentes acciones con las mariscadoras, lleva a que elementos implícitos al diseño de la política como la teoría causal, el conjunto de objetivos o el funcionamiento de los órganos encargados de la implementación muestren cierta rigidez en la puesta en práctica de las diferentes acciones.

En el momento que el nuevo equipo de la Consellería comienza a implementar la política constata que:

1. La teoría causal no incide adecuadamente en las peculiaridades del sector, al centrarse en extremo en el recurso y no tanto en las demandas de trabajo de la población costera.
2. Los objetivos y los cambios introducidos en la legislación son desconocidos por la inmensa mayoría de las mariscadoras.
3. El sector muestra gran desconfianza ante las medidas implementadas desde la Xunta.
4. Las dos direcciones xerais con competencia en el marisqueo, (*Marisqueo e Acuicultura y Formación Pesqueira e Investigación*) no se encuentran debidamente coordinadas, y las unidades de extensión y formación no disponen de personal ni recursos materiales suficientes para desarrollar las tareas encomendadas.

Ante este panorama, la Consellería debe decidir entre seguir implementando la política de marisqueo en un clima de desconfianza y al margen del sector, o bien cambiar la estrategia en su forma de hacer política de los últimos cuatro años.

2. La nueva estrategia de implementación de la Consellería

Como vimos anteriormente, durante la etapa de López Veiga predomina una forma de hacer política próxima a la “estrategia programada”, (Berman, 1980). Se definen pormenorizadamente los objetivos, se asignan las responsabilidades, y se diseña de forma detallada las diversas actividades. Con ello se pretende que la implementación pueda avanzar sin necesidad de cambios o ajustes posteriores.

De forma contraria, la Consellería de Xoán Caamaño se decanta por una estrategia más próxima a la “adaptación”, la cual se adecua perfectamente a una política como la de marisqueo que se enfrenta a un problema altamente complejo en un entorno inestable, buscando un cambio profundo en los valores y a los comportamientos de la población objetivo y cuya teoría causal está expuesta a varias interpretaciones.

En esta nueva etapa se pretende flexibilizar el contenido de la política y dar a los implementadores campo para adaptarla a las circunstancias variantes. No se abandona la filosofía inicial de la política, pero sí cambia la aproximación al proceso implementador, que se realiza, tal como recomienda Massod Hyder de un modo más “flexible y experimental” y dando “mayor atención al ambiente” (1984, p. 14). El nuevo equipo es consciente de que, a menos que las necesidades reales de las mariscadoras sean tratadas, y que los objetivos y medidas de la política sean modificados, no es posible que la profesionalización del sector se alcance.

Más que la puesta en práctica de la política de forma mecánica en una sucesión jerárquica de órdenes e instrucciones y sistemas de control, la implementación va a afectar a la misma política de marisqueo, o en palabras de Wildavsky y Majone (1977, p. 172) la implementación va a dar forma a la política, transformando sus recursos y objetivos.

De este modo, la política de marisqueo no sólo se va adaptando progresivamente sino que, además, va “evolucionando” dentro de un proceso de ajuste del contenido, de tal manera que la política inicial va tomando sucesivamente nuevas formas en respuesta al ambiente y a los cambios (graduales o discontinuos) del mismo. La política evoluciona, se extiende, produce potencialidades y principios que cambian y se adaptan en la práctica (Parsons, 1995, p. 472-473).

Esta estrategia, que podemos denominar “adaptativo-evolutiva”, es resultado de la conjunción de, al menos, dos estrategias específicas que intervienen conjuntamente en el proceso de implementación de la política de marisqueo: la **reorientación del Servicio de Extensión Pesqueira** y una **mayor aproximación de la Consellería al sector**.

2.1. Reorientación del Servicio de Extensión Pesqueira y mejora de los mecanismos de retroalimentación

El *Servizo de Extensión Pesqueira* entra en funcionamiento en 1985 como negociado dentro del organigrama de la anteriormente denominada *Consellería de Agricultura Pesca e Alimentación*¹. En esta etapa cuenta con cuatro *Axentes de Extensión* interinos (tres biólogos y un profesor) que se dedican fundamentalmente a tres tareas: divulgación², asesoramiento a las cofradías sobre el Plan de Explotación y sobre ayudas de la Administración, y fomento de las agrupaciones de mariscadoras (Pilar Bermejo, 1998).

¹ En 1985 aparece el *Negociado de Extensión Pesqueira* que pasa a ser sección y servicio en 1987 cuando se crea la *Dirección Xeral de Formación*.

² A través, fundamentalmente, de tres tipos de iniciativas: aulas de acuicultura, visitas didácticas a la Ría de Arousa, y elaboración de material didáctico para niños y adultos.

En 1993 asume la jefatura de la *Sección de Extensión* Prudencia Santasmarinas. Procedente de la Consellería de Agricultura y con una dilatada experiencia en extensión agraria³ y fuertes convicciones feministas, llega a un servicio con escasos medios materiales y humanos, y con una proyección muy limitada sobre el sector marisquero.

Santasmarinas, que desconoce totalmente el mundo pesquero, inicia en 1994, en solitario, un periplo por las 66 cofradías gallegas con el propósito de presentarse y conocer de primera mano las circunstancias que rodean al sector⁴. Descubre, entrevistando a las mariscadoras más comprometidas, un amplio colectivo de mujeres desorganizado, con escasa formación básica, baja autoestima y totalmente excluido de los órganos de dirección de las cofradías.

En 1995, después de aprobar un examen de oposición⁵, se incorporan al servicio los nuevos agentes que sustituyen a los anteriores cuatro interinos. Esta remodelación abre una ventana de oportunidad que aprovechan Santasmarinas y el jefe del *Servizo de Extensión*, Lino Lema, para redefinir las funciones del nuevo personal. A partir de este momento los agentes del *Servizo* reducen sus tareas divulgativas para dar mayor prioridad a la asistencia y asesoramiento a las mariscadoras. Su papel pasa a ser el de principales informadores de las profesionales recogiendo sus demandas e implicándose en la resolución de sus problemas.

Comienza, de este modo, una nueva etapa de verdadero trabajo de extensión y comunicación fluida con el sector que supone la mejora de los mecanismos de retroalimentación de la política. El *Servizo* empieza a detectar problemas y a suministrar información de primera mano sobre las mariscadoras y su entorno a los decisores de la Consellería, conformando una suerte de “marco formal de interdependencia” (Barret y Fudge, 1981, p. 22) entre el centro político y la periferia administrativa.

Aunque el centro político establece y determina las funciones y directrices del departamento, al mismo tiempo, en una clara muestra de dependencia, acepta los diagnósticos, opiniones y propuestas de solución proporcionados por las unidades administrativas implementadoras, gracias a la información y al conocimiento privilegiado que obtienen del sector y a la estrecha relación que mantienen con las mariscadoras.

Por tanto, el centro político toma las decisiones y altera o modifica determinados aspectos de la política con el concurso activo de los implementadores adscritos a los servicios de *Extensión* y *Marisqueo*. La política, lejos de ser un programa cerrado, tal como pretendía López Veiga, se convierte en un fenómeno abierto y dinámico que evoluciona en función de las características particulares del contexto. No es una política “consciente” en el sentido que busque una solución global o exhaustiva, sino el resultado de “salir del paso” o “ir tirando” de acuerdo con la información suministrada desde abajo. Estamos ante un tipo de feedback que David Lewis (1984) denomina “positivo”, esto es, más que corregir las desviaciones de un objetivo original éstas son aprovechadas por el centro para introducir mejoras en la política.

Se produce, así, un cambio en la forma de toma de decisión por parte de la Consellería. Frente a una toma de decisión cercana al enfoque *racional-gerencialista* de la anterior legislatura que confía en el

³ Santasmarinas empieza su andadura en la Administración pública en 1967 en el Ministerio de Agricultura. Como especialista en recursos complementarios se dedica a organizar cursos de formación a mujeres agricultoras en temas de producción y cooperativismo con el objetivo de mejorar su calidad de vida y avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres. La experiencia que adquiere en este ámbito va aplicarla al sector marisquero una vez que llega a la Consellería de Pesca.

⁴ Comienza por la Agrupación de Moaña, la mejor organizada, presidida por la mariscadora más activa de ese momento, Alicia Rodríguez, y sin orden ni planificación ninguna va visitando el resto de las cofradías.

⁵ Los nuevos *Axentes de Extensión* son Susana Rodríguez Carballo, Pilar Bermejo, Pedro Ribeiro y Carlos Gabín. De los anteriores permanece únicamente Jesús Pérez Alén.

análisis de objetivos y medios con el fin de anticiparse y transformar la realidad, en esta nueva etapa se da por terminado los grandes análisis y acudimos a una forma de operar más próxima al modelo *muddling through* (Lindblom, 1959) o *incrementalista*. Se atenúa el carácter racional del proceso a favor de un mayor pragmatismo, de forma que las decisiones no se basan en relaciones causales estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el *método de las aproximaciones sucesivas y limitadas* (Manuel Tamayo Sáez, 1997, p. 296).

Al mismo tiempo, frente al **talante** más autoritario y tendente al conflicto que define la etapa de López Veiga, la Consellería de Caamaño muestra un estilo más participativo. Intenta, por una parte, adaptarse al “escenario de acción fragmentado y pluralista” (Meny y Thoenig, 1992, p. 153) que caracteriza la política de marisqueo, revelando una mayor voluntad de consulta, diálogo y negociación con el sector, hasta ese momento ausente del proceso. Por otra parte, se profundiza en la coordinación de las diferentes unidades administrativas que son clave para el desarrollo de la política: la Dirección Xeral de Marisqueo e Acuicultura, la *Dirección Xeral de Formación Pesqueira e Investigación*, y la *Subdirección Xeral de Relacións, Planificación e Sistemas de Información*. Con ello pretende llegar a un “ajuste mutuo” entre los intereses de los diferentes grupos y actores políticos, asegurando el apoyo y adhesión a la política.

Tabla 4.2. Principales diferencias entre la etapa de Enrique López Veiga y Xoán Caamaño

	Enrique López Veiga	Xoán Caamaño
Estrategia	<i>Programada:</i> definición minuciosa de objetivos y diseño pormenorizado de las medidas	<i>Adaptativo-evolutiva:</i> flexibilización de la política y adaptación al entorno
Toma de decisión	<i>Enfoque racional-gerencialista:</i> análisis de objetivos y medios. Anticipación y transformación	<i>Enfoque incrementalista:</i> decisión resultado de compromisos, diálogo y negociaciones entre diferentes actores interdependientes
Talante	<i>Impositivo tendente al conflicto</i>	<i>Participativo y conciliador</i>

Fuente: Elaboración propia

2.2. Aproximación de la Consellería al sector

La reorientación del *Servizo de Extensión* y el desarrollo de mecanismos de retroalimentación permiten un mayor acercamiento entre la Consellería y el grupo objetivo de la política, las mariscadoras.

Cada vez más, las administraciones dependen de otras organizaciones, actores y factores externos para poder ejecutar sus políticas. La Consellería es consciente de que sus programas no pueden ser llevados a cabo sin la concurrencia de los principales afectados y de los niveles administrativos más próximos al sector, cuya participación contribuye a mejorar la resolución del problema.

La implementación de la política de marisqueo se convierte, a partir de la legislatura de Xoán Caamaño, en un proceso continuo de **interacción y negociación** tanto entre aquellos “que buscan

poner en práctica la política y aquellos sobre los que depende la acción” (Barret y Fudge, 1981, p. 25), como entre los representantes de la Xunta y las receptoras de la política.

Se produce, así, una doble estrategia de *adaptación mutua*: entre la Consellería y las mariscadoras y entre el centro político del departamento y sus niveles operativos. Con ello la Xunta pretende hacer frente, por una parte, a la complejidad y variedad de intereses y circunstancias que rodean a la política, y por otra, adaptarse a los cambios que se producen en el entorno de la implementación (David Lewis, 1984, p. 203).

Dentro de todo proceso implementador, cada participante puede elegir si coopera o abandona la política. A partir de estos dos extremos de comportamiento, Stoker (1989) establece cuatro tipos de estrategias entre los participantes, tal como podemos apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 4.3. Interacción estratégica entre los participantes en la implementación

		Participante 1 (Afectado)	
		Cooperación	Defección
Participante 2 (Administración)	Cooperación	A	B
	Defección	C	D

Fuente: Stoker (1989, p. 386, en Aguilar, 1993)

Frente a las estrategias B, C y D, la estrategia A implica la cooperación de ambos participantes dentro de un proceso implementador de “adaptación mutua”. Esto supone que la política evoluciona hacia acuerdos que intentan reflejar las preocupaciones de los diferentes actores implicados (McLaughlin, 1976, Berman, 1978).

La Consellería adopta este tipo de estrategia con el propósito de llegar a un mayor consenso con las mariscadoras. Cree que existen posibilidades de obtener beneficios tanto para la política como para el sector colaborando mutuamente. De este modo, la legislatura de Xoán Caamaño se dirige a construir puentes entre la Administración y el sector, con un triple objetivo: (I) conseguir que las mariscadoras apoyen los valores y filosofía de la política, (II) aumentar la legitimidad de la actuación administrativa, y (III) atender las demandas del sector para modificar aquellos aspectos más controvertidos.

Para que las diferentes medidas de la política tengan aceptación entre las mariscadoras, la Consellería negocia y llega a compromisos con el colectivo, viéndose forzada, incluso, a comprometer las intenciones originales de la política. En este sentido, la negociación se aproxima al concepto de *bargaining* de Barret y Fudge (1981, p. 20), forma específica de negociación que tiene lugar en un contexto de propósitos compartidos y de reconocimiento mutuo.

Al mismo tiempo, el centro político de la Consellería busca el apoyo de sus niveles operativos más próximos a las mariscadoras. La reforma del *Servizo de Extensión* ayuda a involucrar activamente a estas unidades en la toma de decisión y adaptar su comportamiento a la política, así como la política a su comportamiento. Berman (1978, p. 310 en Aguilar, 1993) sugiere que la implementación puede seguir una de las siguientes cuatro rutas:

- **Ausencia total de implementación.** No se producen adaptaciones ni en el plan del proyecto ni en el comportamiento del funcionario.

- **Cooptación.** El funcionario no adapta su comportamiento, pero sí es modificado el proyecto para ajustarlo a sus hábitos.
- **Aprendizaje tecnológico:** El plan o proyecto no es adaptado, únicamente se adapta el comportamiento rutinario del funcionario al plan.
- **Adaptación mutua:** Se adapta tanto el proyecto como el comportamiento del funcionario.

Tabla 4.4. Rutas de implementación

		Adaptación del plan al comportamiento	
		Si	No
Adaptación del comportamiento al plan	Si	<i>Adaptación mutua</i>	<i>Aprendizaje tecnológico</i>
	No	<i>Cooptación</i>	<i>Ausencia total de implementación</i>

Fuente: Elaboración propia

La relación entre centro político de la Consellería y periferia administrativa se aproxima, como en el caso de la mariscadoras, a un proceso de *adaptación mutua*. La modificación de ciertos aspectos de la política se produce gracias a que el comportamiento de los niveles operativos es adaptado a la política renovada, al tiempo que la política es adaptada al comportamiento de aquellos. Se produce, así, un ajuste recíproco entre las expectativas que tienen los implementadores sobre cómo debe ser la política, y los objetivos y medidas de ésta. El equipo de Xoán Caamaño confía en que la política puede ser implementada de forma más efectiva si los implementadores cuentan con cierto grado libertad para ajustarla a las exigencias de las condiciones locales.

Por tanto, con la estrategia adaptativo-evolutiva, la Consellería logra: (I) abrir el debate y atraer, a través del consenso, a las mariscadoras hacia la política, (II) enfrentarse al problema del marisqueo de forma más realista, reinterpretao objetivos y medidas de actuación, (III) aumentar la utilidad de los mecanismos de “feedback” y con ello la comunicación entre los niveles superiores e inferiores de la Administración, y (IV) dejar mayor libertad de maniobra a los implementadores que mantienen una relación directa con el sector, aumentando así su compromiso y motivación con la política.

En definitiva, la implementación se convierte en un “aprendizaje continuo”. La Consellería almacena, procesa y evalúa información dentro de un proceso de aprendizaje en el que clarifica y altera diferentes aspectos de la política. Funciona de este modo, como un “sistema de decisión con capacidad de producir novedad y de reconocer nuevas soluciones adecuadas” (Deutsch, 1985, p. 188), desarrollando un aprendizaje próximo a lo que Chris Argyris y Donald Schon (1978)⁶ denominan *Deutero learning*. Es decir, la Administración pesquera gallega va a aprender de las señales que recibe del sector, generando un contexto propicio tanto para cambiar su actitud hacia el marisqueo como para introducir reformas organizacionales.

⁶ Estos autores adaptan la teoría psicológica de grados de aprendizaje de Gregory Bateson (1972) a las organizaciones administrativas.

En este sentido, el proceso implementador de la política de marisqueo es un caso típico de learning-by-doing. A pesar del importante esfuerzo analítico durante la legislatura anterior, los funcionarios de la Consellería tienen que aprender sobre el terreno aspectos concretos del sector. Se desarrolla una visión activa de la implementación, en la que se aprende de los errores y de los éxitos, en especial, de las principales protagonistas: las mariscadoras. Aprender, como indican Browne y Wildavsky (1984) no es solamente un asunto de medios -como alcanzar los objetivos- sino también de fines, esto es, aprender a educar las preferencias, a partir de las perspectivas del mayor número posible de actores.

La implementación de la política se convierte, como no podía ser de otra manera, en una fase en la que se examinan hipótesis en una suerte de "exploración" (Angela Browne y Aaron Wildavsky, 1983). La Consellería de Xoán Caamaño analiza y evalúa la política para obtener información a la luz de los nuevos descubrimientos que efectúa durante la puesta en práctica. Revela asunciones defectuosas, da nueva forma a los diseños de la política y redefine continuamente los objetivos. El implementador se convierte en la principal fuente de información, superando la imagen weberiana del funcionario distante, neutral e instrumento en manos del centro político.

3. Modificaciones en la política. Mecanismos de modificación y cronología de acontecimientos

La estrategia adaptativo-evolutiva seguida por la Xunta conduce a una serie de cambios de importante calado en el contenido de la política de marisqueo. Tanto la reorientación del *Servizo de Extensión Pesqueira* como el mayor acercamiento de la Consellería al sector conducen, por una parte, a la redefinición del problema y de los objetivos diseñados anteriormente y, por otra, al establecimiento de nuevas medidas acordes con la política modificada. En ello va a jugar un papel esencial la celebración de diferentes reuniones y encuentros entre Administración y sector.

3.1. Redefinición del problema del marisqueo: organización y formación

Los dos años de periplo por las Cofradías gallegas llevan a Prudencia Santasmarinas a descubrir la realidad del sector marisqueo, más allá de los documentos, estudios y análisis realizados por la Consellería durante la legislatura de López Veiga. Se encuentra así con una actividad de carácter secundario realizada, en más del 90 por ciento, por mujeres bajo condiciones de marginalidad extrema.

La jefa de sección descubre que los principales problemas del marisqueo no son tanto el subdesarrollo tecnológico y la subexplotación de los recursos, como la falta de formación y la inexistencia de espíritu organizativo entre las mariscadoras debido, en opinión de la propia Santasmarinas, a la discriminación que sufren las mujeres en el mundo pesquero, especialmente en el interior de las cofradías de pescadores que no son capaces de representar o son contrarios a los intereses de las profesionales⁷.

El nuevo equipo del servicio es consciente de la necesidad de redefinir y concretar el problema del marisqueo presente en el Plan de Ordenación, confiriéndole una dimensión más práctica y acorde con las circunstancias del sector. Con tal fin, intenta recabar información exhaustiva sobre el entorno, las circunstancias y las necesidades de las mariscadoras, acudiendo a los arenales y preguntándoles directamente a pie de playa acerca de sus preocupaciones y condiciones de trabajo. Intentan en definitiva no sólo "definir los problemas por sí mismos y generar sus propias soluciones, sino también evaluar y revisar los procesos de solución generada" (Bo Hedberg, Paul Nystrom y William Starbuk, 1976).

⁷ Un caso extremo lo constituía la Cofradía de O Vicedo (provincia de Lugo) en donde a las mujeres no se les permitía ser socias al prohibírseles el Patrón Mayor que era, en contra de la ley, el cura del pueblo.

3.1.1. I Encontro de Mulleres Mariscadoras.

Como resultado de estas visitas de toma de contacto, se consigue convencer y reunir a representantes de 32 Cofradías, un total de 64 profesionales, en el **I Encontro de Mulleres Mariscadoras** que se celebra los días 14 y 15 de noviembre de 1995, en Vilagarcía de Arousa (Pontevedra).

La propia denominación del evento y el acceso restringido a mujeres marca un punto de inflexión con respecto a la visión que se tiene en la legislatura anterior sobre la actividad. Se reconoce al marisqueo como una actividad netamente femenina, y con ello, toda la problemática que conlleva.

Pero además, frente al congreso, abierto a todo tipo de actores implicados⁸ se decide darle a esta nueva reunión un carácter más íntimo e informal, asistiendo únicamente mariscadoras y los niveles de la Consellería más próximos al sector, en especial los miembros del servicio de extensión. Con ello se quiere dar prioridad y protagonismo a la opinión y demandas del sector en el nuevo impulso de la política⁹. Encontramos aquí el carácter simbólico del lenguaje político, necesario para movilizar, motivar y construir coaliciones que permitan la puesta en práctica de las medidas (David Lewis, 1984). Se produce un cambio de actitud de la Administración hacia las mariscadoras, abriéndose un canal fluido de comunicación.

Organizado por Santasmarinas y Lino Lema, en el proyecto se implican personalmente Ana Gallego, *Directora Xeral de Formación Pesqueira e Investigación*, y Rosa Quintana, *Xefa do Servizo de Marisqueo*, miembros del anterior equipo de López Veiga, que cuentan con un importante conocimiento técnico y legislativo sobre la materia y alto compromiso con la situación de la mujer mariscadora.

En la organización de este encuentro se tiene presente desde el primer momento que las principales protagonistas son las mariscadoras, reduciendo el papel de los técnicos de la Consellería a meros oyentes y asesores en cuestiones legales¹⁰. La propia configuración física del lugar de celebración se dispone de tal forma que favorece el diálogo entre las profesionales que se sientan alrededor de una mesa dispuesta en rectángulo y los técnicos y demás asistentes en una segunda fila alrededor.

La intención de este encuentro es, por un lado, reunir a un grupo de mariscadoras de cierta relevancia en sus zonas para que conozcan e intercambien sus experiencias¹¹ con otras profesionales, y por otro, recabar información sobre aquellos problemas que más preocupan al sector, hacer un sondeo de sus necesidades y determinar las líneas de trabajo a desarrollar en el futuro.

Al mismo tiempo que se presentan los resultados de las experiencias piloto de semicultivo llevadas a cabo en Vilaxoán y Vilanova con el propósito de que se extiendan a otras Agrupaciones, los representantes de la Consellería preguntan directamente a las mariscadoras cuáles son los principales problemas que encuentran en el desarrollo de su actividad. Éstas señalan los siguientes:

⁸ En los congresos de marisqueo celebrados con anterioridad participan desde altos cargos de la Administración, hasta sindicalistas, miembros de cofradías y otras empresas y organizaciones marisqueras, e incluso investigadores.

⁹ Uno de los funcionarios entrevistados considera estos encuentros una especie de "Pepito Grillo" que recuerda a la Administración los problemas del sector y actúa como un acicate a la conciencia del conselleiro de turno.

¹⁰ Con respecto a los asistentes a este primer encuentro, Lino Lema es tajante al afirmar que "no queríamos implicar a gente distinta a los propios mariscadores. Era un encuentro dirigido única y exclusivamente a las mariscadoras, y por ello, no se permitía ir a los patrones mayores y demás, porque entendíamos que no tenían nada que aportar en estos encuentros, e incluso creíamos que su presencia limitaría las opiniones que se podían verter allí... Porque los patrones mayores de las cofradías tienen mucho poder a la hora de tomar decisiones..." (Entrevista 24)

¹¹ La propia Santasmarinas y los agentes de extensión comentan en numerosas ocasiones como mariscadoras de playas vecinas no se conocían o los problemas que surgieron entre los maridos de algunas de ellas y los responsables del servicio a raíz de que sus esposas pasasen una noche fuera de casa debido a la celebración del primer encuentro.

- **Falta de organización y discriminación dentro de las cofradías.** Además de controlar los instrumentos esenciales de su actividad (autorizaciones y Planes de explotación) la mayoría de las cofradías no permiten participar a las mariscadoras en los órganos de gobierno y en algunos casos no reconocen sus agrupaciones. Por otra parte, las pocas agrupaciones existentes¹² carecen de reglamento interno y de personal formado para dirigir las y gestionarlas, además de escasa voluntad por parte de las profesionales de participar en otro tipo de trabajos distintos a la extracción (vigilancia, limpieza de arenales o rareos). La división dentro de las organizaciones y la falta de cooperación entre ellas es la tónica general.
- **Falta de formación:** Las mariscadoras consideran fundamental para el desarrollo de su actividad formarse en aspectos legislativos, organizativos y técnicos, e incluso solicitan la posibilidad de recibir becas de estudio para los miembros de las agrupaciones y las cofradías.
- **Nula capacidad capitalizadora:** El sector muestra muy poca capacidad para realizar inversiones sencillas como la compra de semilla o de material básico, y falta de conocimiento para acceder a créditos blandos y mecanismos de financiación
- **Dificultad en el abastecimiento de semilla** dada la escasa producción de ella en Galicia.
- **Problemas de comercialización:** Las mariscadoras desconocen el funcionamiento del mercado y se encuentran al arbitrio de los compradores, que son los que marcan de manera unilateral el precio de los productos.
- **Desconocimiento de las ventajas de la cobertura social** y resistencia a aceptar la necesidad de pagar la cuota de la Seguridad Social como requisito ineludible para la profesionalización
- **Extensión del furtivismo fuera y dentro del sector** (venta de marisco que no alcanza el tamaño mínimo en lonja, escaso respeto a los topes de captura y vedas...)
- **Persistencia de conflictos** entre las profesionales debido la mayoría de las veces, a la existencia de zonas de libre marisqueo.
- **Inexistencia de estudios globales** sobre los efectos de la contaminación de las rías
- **Fallos generales de la política.** Las mariscadoras consideran que no existe una política coherente. No se controlan debidamente los vertidos en las rías, falta un diseño integral sobre el uso del litoral y la asistencia técnica a las cofradías es escasa.

El principal objetivo del encuentro se cumple. Las mariscadoras intervienen, se comunican espontáneamente y cuentan sus experiencias y problemas, percibiendo por parte de la Consellería un talante más abierto y colaborador. Al mismo tiempo, el encuentro va a representar para los nuevos agentes de extensión recién incorporados al puesto de trabajo un primer contacto con el mundo del marisqueo a pie. Se pretende que los nuevos agentes no sólo reciban información de los expertos o de los informes de la Consellería, sino que aprendan a pie de playa tomando como referencia a las propias mariscadoras.

Dado el buen resultado del *encuentro*, la Xunta pretende además de utilizar este tipo de actos para promover la colaboración y el intercambio de información entre las distintas agrupaciones, mantener una

¹² Antes de 1993 existían como tal solamente las agrupaciones de Moaña, Río Anllóns y Baldallo.

comunicación fluida con los colectivos y entidades implicadas en un suerte de proceso de retroalimentación que genere actuaciones y respuestas a las situaciones problemáticas que vayan surgiendo.

Haciendo uso de este proceso, el primer *encuentro* vino a confirmar un profundo desconocimiento por parte de la Administración del estado real del sector. La Consellería disponía de datos procedentes de estudios elaborados durante la legislatura anterior, pero ignoraba otros aspectos cuyo conocimiento era primordial para comprender la problemática del marisqueo desde una perspectiva global y plantear medidas que provocasen un cambio de actitud en las mariscadoras.

Con este propósito la Xunta se plantea completar la información que recaba en el *encuentro* con la realización de una encuesta dirigida a los órganos directivos de las diferentes organizaciones de marisqueo. Quiere recabar información tanto cuantitativa como cualitativa¹³ de primera mano procedente, sobre todo, de los Patrones Mayores, Presidentas de las Agrupaciones de Mariscadoras y Secretarios de las Cofradías. Los encargados de realizarla son biólogos de zona, agentes de extensión y en algunos casos biólogos contratados por las propias cofradías¹⁴.

La encuesta permitió continuar las rondas de contactos con las agrupaciones y cofradías, mostrando a las mariscadoras un talante próximo y de cierta complicidad. El objetivo era conseguir la confianza de las profesionales para obtener información precisa y hacerles ver que la Xunta pretendía ayudarlas para mejorar su situación tanto en el trabajo como dentro de la cofradía.

Pero, sobre todo, la encuesta permitió mejorar el conocimiento sobre la situación del marisqueo, recopilando no sólo datos sobre superficies de trabajo, producción, gestión de las explotaciones y comercialización, sino también aspectos relativos a las condiciones de vida y trabajo de las mariscadoras, rentas y nivel de organización. Con estos datos, la Xunta decidirá, además, qué cofradías están en situación de acceder a las ayudas del Plan Galicia y cuáles no.

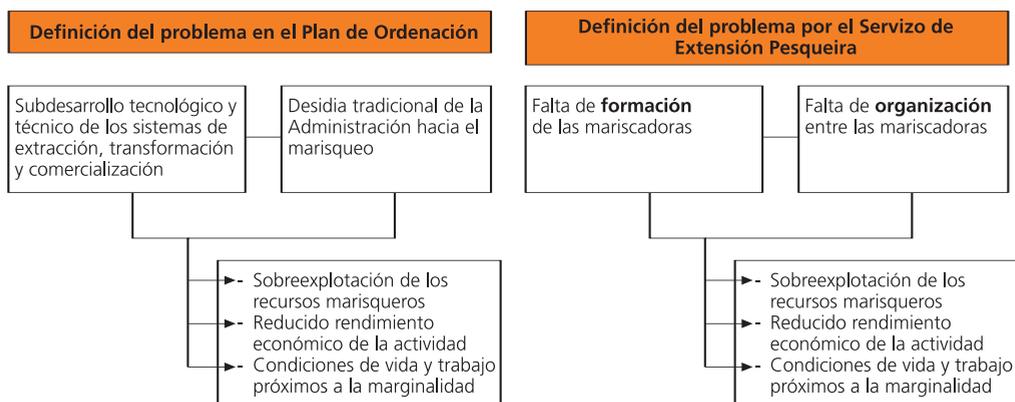
Los resultados de esta encuesta y del primer encuentro revelan información suficiente que permiten a la Consellería reelaborar la política de marisqueo y establecer una nueva definición del problema que, si bien no difiere de la del equipo de López Veiga, sí ofrece una visión más ajustada al entorno y a las preocupaciones de las mariscadoras.

De todos los problemas percibidos por la Administración y expuestos por las mariscadoras, la Consellería estima que la **falta de organización** y la **escasa formación** de las mismas son los principales caballos de batalla, origen del resto de los problemas. Redefine y concretiza, de este modo, el problema del marisqueo a pie a partir de estos dos aspectos, de tal manera que la situación de sobreexplotación de los recursos marisqueros, el reducido rendimiento económico y las condiciones de vida y trabajo próximos a la marginalidad son causados concretamente por la deficiente organización de las mariscadoras y sus bajos niveles de formación.

¹³ Se quiere conocer las opiniones de los órganos directivos y las impresiones de los propios encuestadores.

¹⁴ Pilar Bermejo, una de las agentes de extensión encargada de efectuar la encuesta, recuerda en un artículo (1999) como en numerosas ocasiones la misma pregunta efectuada a personas diferentes (Patrón Mayor y Presidenta de la Agrupación) tenía respuestas muy distintas: "Por ejemplo el secretario de la Cofradía podía decirte que las relaciones entre Mariscadores-Cofradías eran buenas y que no existía apenas furtivismo, y cuando hablaba la presidenta de la Agrupación la respuesta era totalmente diferente. Aprendimos que continuamente te intentan manipular a su favor".

Gráfico 4.1. Redefinición y concreción del problema del marisqueo



Fuente: Elaboración propia

3.1.2. El problema de la falta de organización y formación de las mariscadoras gallegas

Encontrar las razones que expliquen por qué el sector marisquero se halla, a mediados de los años noventa, totalmente desorganizado es una tarea compleja por la multitud de cuestiones que lleva aparejadas. Podemos apuntar, siguiendo la literatura, tres grandes causas que originan este fenómeno:

- La **forma tradicional de trabajo** individual y no cooperativo de las mariscadoras.
- La integración del colectivo en los años sesenta en las **cofradías de pescadores**.
- La escasa **formación** general y nulo conocimiento de aspectos básicos sobre gestión y organización.

Tradicionalmente el marisqueo ha sido un sector de mercado **carácter individual**. Nunca ha existido entre las mariscadoras una mentalidad cooperativa ni para unir sus fuerzas con el propósito de mejorar su situación como colectivo, ni para distribuir y organizar la carga de trabajo y los beneficios derivados de éste. Por el contrario, la actitud frecuente ha sido, fuera de toda lógica empresarial, obtener el máximo rendimiento personal a una actividad centrada únicamente en la extracción individualizada de marisco.

Este comportamiento, propio del mundo de la pesca, se acentúa más en el marisqueo dado el origen agrario de las mariscadoras. Como señala González Vidal (1980, p. 67), existe en la costa gallega una forma de orden económico mixta, de tal manera que el habitante de estas zonas no tiene una especialidad claramente definida como agricultor o marinero, sino que compatibiliza, junto a otras profesiones liberales, ambas tareas. De este modo, un número importante de mariscadoras alternan su trabajo en el mar con el trabajo en el campo, ámbito este último caracterizado por ser una actividad de subsistencia, en una diminuta extensión de terreno (minifundio) y que utiliza instrumental muy rudimentario que es aprovechado al mismo tiempo como aparejo para mariscar.

El universo de minifundio y del trabajo individual orientado al autoconsumo se traslada de forma mimética a la playa y se traduce en unas relaciones interpersonales fundamentadas en la desconfianza, suspicacia y competitividad que no contribuyen a la integración de los individuos en organizaciones fuertes para la defensa de sus intereses.

Este carácter individual y no cooperativo se intensifica con la entrada de las mariscadoras en las **cofradías**. Las cofradías, antiguos *pósitos de pescadores*, que entran a formar parte del Sindicato Vertical franquista en 1943¹⁵, están compuestas por una pluralidad de grupos pesqueros heterogéneos, a veces opuestos, configurándose en aparatos burocráticos dirigidos más a controlar a los profesionales del mar, que a organizar y defender los intereses de sus integrantes.

Tal como relata González Vidal (1980), las mariscadoras a pie se incorporan a partir de los años sesenta, momento en que la actividad acoge un importante número de mano de obra, sobre todo femenina, y alcanza sustanciosos beneficios económicos que desean controlar las cofradías. Desde el principio quedan relegadas a un plano secundario y sumiso a los equipos dirigentes de las cofradías, la mayoría de ellas en manos de pescadores, que aprovechan su situación de dominio institucional para tomar decisiones ventajosas a sus intereses de grupo e imponer su propio sistema productivo, costumbres y forma de actuación.

Además de dominar institucionalmente las cofradías, el grupo de pescadores asume, a partir de 1970, el control sobre las concesiones y autorizaciones de establecimientos marisqueros y de bancos naturales en la zona marítimo-terrestre que por Orden de 25 de marzo -en el marco de la Ley de Ordenación Marisquera- se conceden a las cofradías. Con esta medida se les priva a las mariscadoras de los títulos legales de propiedad sobre los bancos marisqueros. Los pescadores regularán cómo y cuándo deben realizarse las extracciones de marisco y pasan a poseer el privilegio de otorgar el carné profesional de mariscador o impedir su renovación a cualquiera de los inscritos.

A ello se suma la discriminación que van a sufrir las mariscadoras dentro de las cofradías. No sólo serán excluidas de los órganos de gobierno, sino que además no podrán recibir directamente subvenciones por parte de la Administración, no podrán tramitar documentos administrativos esenciales para desarrollar su actividad y estarán obligadas a pagar un canon comercial por la venta de productos extraídos y por la renovación anual del carné.

Esto genera entre el colectivo una sensación de desamparo y de total indiferencia con respecto a las cofradías que les lleva a desvincularse de ellas y a incrementar su carácter individualista. Sequeiros (1995, p. 129) muestra este sentimiento de impotencia reproduciendo parte de una entrevista a una mariscadora en el periódico *La Voz de Galicia* (18-4-85): "Cuando se trata de un problema concreto que hay que resolver con urgencia, se nos pide la solidaridad de todas las cofradías, pero en cambio los problemas generales y de fondo que nos afectan a todos no parecen interesar demasiado".

Hay, sin embargo, intentos para contrarrestar esta situación creando estructuras orientadas exclusivamente al marisqueo. Surgen así a raíz de la Ley 19/1977 y, en particular, de la entrada de España en la CEE, una serie de agrupaciones, cooperativas y organizaciones de productores que, si bien en un principio muestran cierta capacidad de atracción, pronto revelan su inoperancia al enfrentarse a un contexto dominado por localismos exacerbados, falta de capitalización, escaso interés administrativo e inexistencia de personal cualificado. La mayoría de estas organizaciones desaparecen, mientras algunas agrupaciones se integran en las cofradías.

Más allá de la responsabilidad que puedan tener las cofradías, una parte importante del fracaso en los intentos de crear organizaciones propiamente marisqueras tiene que ver con el bajo **nivel de formación** de las mariscadoras.

¹⁵ La Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de marzo de 1943 integra de forma obligatoria los pósitos de pescadores en la organización sindical, adoptando el nombre de Cofradía Sindical.

Los representantes de la Consellería son conscientes de la imposibilidad de disolver las cofradías a largo plazo pues, aunque puedan ser calificadas por algunos representantes más avanzados del sector como “grandes rémoras para la reconversión del marisqueo” y fuente de “múltiples conflictos socio-económicos” (Manuel Lojo Nieto, 1999, p. 104), fueron transformadas con la llegada de la democracia en corporaciones de derecho público y órganos de consulta y colaboración con la Administración. De este modo, la Xunta intenta buscar una solución a la falta de organización del sector incidiendo no tanto en la desaparición de las cofradías como en la formación integral de las mariscadoras en conocimientos y destrezas orientados a aprovechar las oportunidades organizativas que ofrecen los nuevos pósitos.

El nivel de formación de las mariscadoras es muy bajo. Según datos proporcionados por el estudio de Sequeiros (1995) y confirmados por el informe de Constantino Gago (2003) si consideramos conjuntamente las modalidades a pie y a flote, tenemos que el 57,6% no terminaron los estudios primarios. Este porcentaje se triplica en la primera de las modalidades, pues el número de analfabetas con respecto a los mariscadores embarcados llega hasta el 90,5%.

Tabla 4.5. Estudios según modalidad

	A pie	A flote
Ninguno	10,5%	3,4%
Primarios incompletos	58,3%	55,9%
Primarios completos o EGB	27,3%	35,0%
Formación Profesional 1	1,6%	4,5%
Bachillerato, BUP, FP2	1,9%	-
Estudios de grado medio	0,5%	1,1%

Fuente: Sequeiros (1995, pág. 39)

El bajo nivel cultural de las mujeres mariscadoras tiene consecuencias sobre su organización y sobre la actividad misma, pues se trata de una mano de obra sin conocimientos biológicos, con escasa formación técnica y con muy poca estima hacia la actividad productiva que realizan. Esto genera *amateurismo* (Sequeiros, 1995, p. 11) -bajo nivel de profesionalización- y consecuentemente, el desarrollo de estructuras organizativo-empresariales con escasa vertebración y falta de capacidad financiera (Manuel Lojo Nieto, 1999).

Si medimos el nivel de profesionalización de los trabajadores dedicados a una actividad en términos de tiempo que dedican al trabajo, renta que reciben y conocimientos teóricos necesarios, tenemos que las mariscadoras gallegas, a principios de los noventa:

1. Destinan menos tiempo de dedicación al trabajo que los mariscadores a flote¹⁶.
2. La renta procedente de su actividad constituye un complemento a los ingresos de otros trabajos que realizan y que consideran como profesión principal: tareas del hogar (propias o como empleadas) y trabajo en el campo¹⁷.
3. Juzgan que para el desarrollo de sus tareas no necesitan habilidades ni conocimientos precisos¹⁸.

¹⁶ Solamente el 4,8% de las mariscadoras trabajan todo el año, frente el 8,5% de los mariscadores (Sequeiros, 1995, p. 64).

¹⁷ Entre las mariscadoras a pie únicamente el 17,4% obtiene más de la mitad de sus ingresos totales como resultado de su actividad marisquera, mientras entre los embarcados este porcentaje asciende al 34,3% (Sequeiros, 1995, p. 65).

¹⁸ Siete de cada diez mariscadores, tanto hombres como mujeres, estiman que no son necesarios conocimientos específicos para llegar a ser un buen mariscador (Sequeiros, 1995, p. 69).

Esta situación laboral, condicionada por el bajo nivel formativo y cultural de las mariscadoras, incide en el escaso espíritu organizativo que muestran. El poco tiempo que dedican al marisqueo se destina únicamente a la extracción y los escasos beneficios que obtienen no son invertidos en infraestructura organizativa ni en formación. El marisqueo sigue siendo considerado un trabajo meramente recolector, y no una actividad sujeta a una secuencia de fases incardinadas que exige conocimientos específicos y la colaboración entre las trabajadoras.

3.2. Concreción de los objetivos diseñados

De la misma manera que es redefinido el problema, se concretizan y simplifican los objetivos de la política. Tal como indican Angela Browne y Aaron Wildavsky (1983), si el cambio es la idea que está detrás de la implementación, el ajuste continuo de los objetivos se convierte en una exigencia, así como la modificación de los instrumentos para alcanzarlos. Esta postura es contraria a la defendida por Sabatier y Mazmanian (1979, 1980, 1981, 1983) que recomiendan que la concreción de los objetivos sea realizada de manera que impida su desviación respecto a la ley o plan original.

Si bien existe un reconocimiento generalizado de que los objetivos de la política están relativamente bien definidos y alcanzan niveles aceptables de especificación, la realidad y el trabajo diario obligan a los responsables de la implementación a reformular el contenido de algunos de ellos y adaptarlos a las circunstancias concretas de cada zona.

Nos encontramos en la situación que Barret y Fudge ponen de manifiesto en su obra de 1981, en la que realizan una crítica a la perspectiva *Top-down* de Sabatier y Mazmanian (1979, 1981). Según estos autores, incluso cuando los decisores políticos son capaces de expresar sus propósitos claramente y relacionar medios y fines, como es el caso del diseño de la política de marisqueo, el compromiso con otros actores y sus intereses minan esta claridad.

Surgen así, junto a los objetivos normativos u "oficiales", los "objetivos operativos", es decir, aquellos que realmente se intentan poner en práctica al derivar de un mayor conocimiento del sector por parte de la Consellería. En este sentido, el recorrido de Santasmarinas y su equipo por las diferentes cofradías supone una fuente de información primordial. El descubrimiento que realiza personalmente sobre las condiciones en las que viven y trabajan las mariscadoras a lo largo y ancho de la costa gallega, lleva a que la preocupación inicial por explotar racionalmente los recursos marisqueros se complete con un mayor interés por la situación de la mujer mariscadora.

Esta circunstancia junto a la declarada inclinación feminista de Santasmarinas, la incorporación de los nuevos agentes de extensión, dos de ellos mujeres, y el apoyo incondicional tanto de Lino Lema como de distintos cargos clave de la Consellería ejercidos también por mujeres (Ana Gallego, *Directora Xeral de Formación Pesqueira e Investigación* y Rosa Quintana jefa del *Servizo de Marisqueo*), crea un ambiente especial de colaboración e identificación con la problemática de la mariscadora.

Mejorar el nivel de vida y las condiciones de trabajo de las mariscadoras se convierte en el motor de la renovada política de marisqueo y principal motivo que lleva a actuar a la Administración. Estos actores comparten los mismos valores, actitudes y experiencias que les conducen a percibir de una forma semejante el problema del marisqueo y a redefinir, por tanto, los objetivos de la política. Son conscientes de la necesidad perentoria de actuar, a la vez que perciben su ámbito de acción de manera autónoma del centro político y próxima a las mariscadoras. Se dan, de este modo, los tres aspectos que Barret y Fudge (1981, p. 28) consideran centrales para que se produzca la acción pública: una

percepción determinada del ámbito de acción, percepción de la necesidad de acción y motivación para actuar.

La Consellería sostiene que la mejora de las mariscadoras está en la **profesionalización** de la actividad de tal manera que pase de ser un trabajo esencialmente individual (“eu vou á praia cando está permitido, collo o marisco, levoo á lonxa”) a un trabajo colectivo (“a agrupación planifica a explotación, realizamos os traballos necesarios, en función do mercado recollemos o marisco e o levamos á lonxa”) (Lino Lema, 1999, p. 61). La Xunta es consciente de la dificultad del reto que supone crear una nueva cultura de trabajo en el marisqueo. Por ello establece, como no podía ser de otro modo conforme a la definición del problema, dos prioridades básicas que llevarían a un cambio de actitud de las profesionales, mejorar la **organización** y aumentar los niveles de **formación** de las mariscadoras.

Estos dos objetivos van acompañados por otros fines complementarios de modo que organizar y formar a las mariscadoras conlleva, al mismo tiempo, ordenar adecuadamente el espacio mediante la revisión de las autorizaciones marisqueras, regular el esfuerzo pesquero a través del acceso al recurso mediante el Permiso de explotación, incentivar el semicultivo extensivo y regular los tamaños, artes y vedas.

Este conjunto de objetivos operativos son resultado del procedimiento que adopta la Consellería de Xoán Caamaño durante la implementación que podemos denominar *pluralista-incrementalista*. Al abrigo de esta forma de operar, los objetivos que fueron diseñados previamente son adaptados a las características del entorno y a la capacidad de los medios disponibles, con el propósito, por una parte, de aprender de los errores de la pasada legislatura y los errores que vayan surgiendo en la presente, y por otra, en una suerte de *partisan mutual adjustment* (Lindblom, 1959, 1971, 1991), ajustar los objetivos entre los diferentes partes implicadas en el proceso de implementación. La gestión de la política se convierte en lo que Lindblom (1959) denomina como el arte de “ir tirando”, donde los diferentes actores tantean, presionan y negocian la forma menos traumática de alcanzar los objetivos¹⁹.

Además de adaptar y modificar la política al entorno, los implementadores deben establecer, en numerosas ocasiones, qué objetivos son prioritarios. Esto es así, tal como vimos en capítulo 3, debido a que el Libro Verde incurre en ciertas incoherencias al diseñar los propósitos de la política, especialmente entre los biológicos, económicos y sociales. Recordemos que si bien los objetivos biológicos y económicos son complementarios (la protección del recurso necesita formas de explotación y ordenación económicamente más racionales) éstos chocan directamente con la exigencia de mantener el máximo nivel de empleo dentro del sector (principal objetivo social). Recuperar los recursos racionalizando y profesionalizando la actividad y mantener, al mismo tiempo, la presión de un número excesivo de mariscadoras son objetivos contradictorios y difícilmente compatibles. En este caso el implementador confía más en su intuición y experiencia personal que en la estrategia previamente determinada por el centro político²⁰.

¹⁹ Uno de los funcionarios de la Consellería entrevistados reconoce la necesidad de modificar los objetivos en los siguientes términos: “Intentas organizar y que vayan mejor (*las mariscadoras*), y dentro de lo mal que van, que se mantengan, ya no ir hacia mejor... Un ejemplo: cuando se dan de baja en una Cofradía veintitrés mariscadoras (por jubilación u otras circunstancias) tienes que reponerlas, pero no vas a mirar rentas o si la zona da para mantener o aumentar el número sino que vas a aceptar solicitudes viendo otras cosas como el conflicto social, el furtivismo...”.

²⁰ El funcionario de la Consellería entrevistado indica al respecto que: “Hay unos objetivos prioritarios pero no son muy explícitos. Cada uno sabe un poco hacia donde tiene que tender o que es prioritario. A lo mejor este conselleiro (López Veiga) te marca un poco más: pero lo tiene en su cabeza: “ahora toca no sé qué” “ahora toca no sé cuanto”... Es decir no hay nadie que diga: ahora vamos a analizar el sector porque es prioritario tal cosa. En todo caso, la prioridad la marca aquella gente que es consciente de lo que se necesita para avanzar el sector. Se creó el ADELGA, se potenció el Servicio de Extensión, se crearon proyectos de formación. Esto te indica que es prioritario, pero falta algo de más iniciativa... Todo es muy intuitivo”.

Por este motivo, el funcionario se ve en la necesidad de interpretar los objetivos y, una vez que estudia las condiciones del entorno, decidir cuál es prioritario (social o económico-biológico) y qué modificaciones o desviaciones deben ser introducidas. Así pospone, por ejemplo, el alta de las mariscadoras a la seguridad social, la revisión de las autorizaciones y su adaptación a la ley o la exigencia de cumplir una serie de días de trabajo obligatorios para poder dedicarse a la actividad.

Con ello, la Consellería pretende primar, a diferencia de la legislatura de López Veiga, los objetivos sociales sobre los económicos y biológicos, ralentizando el descenso del número de mariscadoras. Si durante la etapa de López Veiga el objetivo de la profesionalización era adecuar el número de mariscadoras a la capacidad productiva del recurso, el perfil más negociador de Xoán Caamaño y un mayor conocimiento del impacto de la política, abre el acceso a tantas mariscadoras como capacidad tenga el recurso para asegurarles la percepción de unos ingresos equiparables al salario mínimo profesional. La mejora de la capacidad productiva del recurso va acompañada de un incremento del número de mariscadoras, lo que mantiene el marisqueo, según los críticos, en un nivel de segunda o tercera actividad (Losada, 1998).

Gráfico 4.2. Objetivos de la política de marisqueo establecidos por el Plan de Ordenación

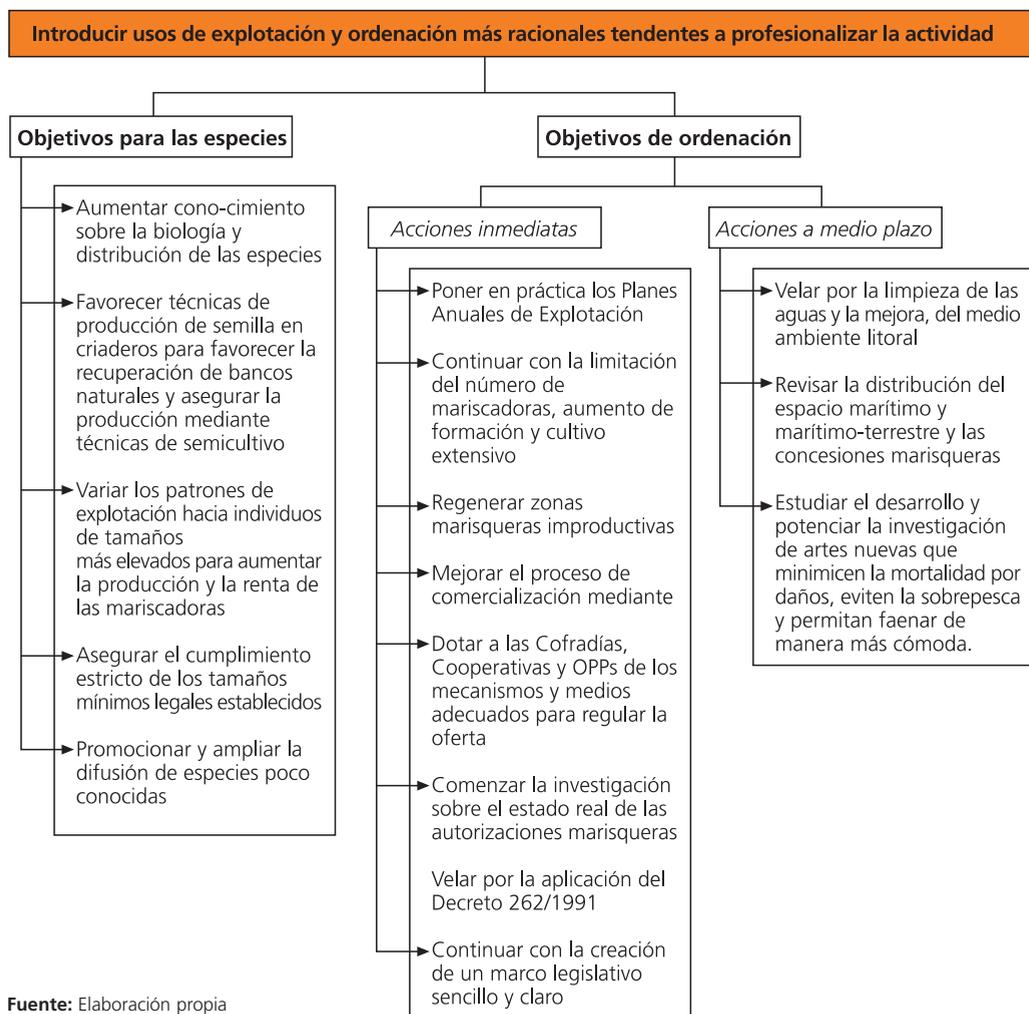
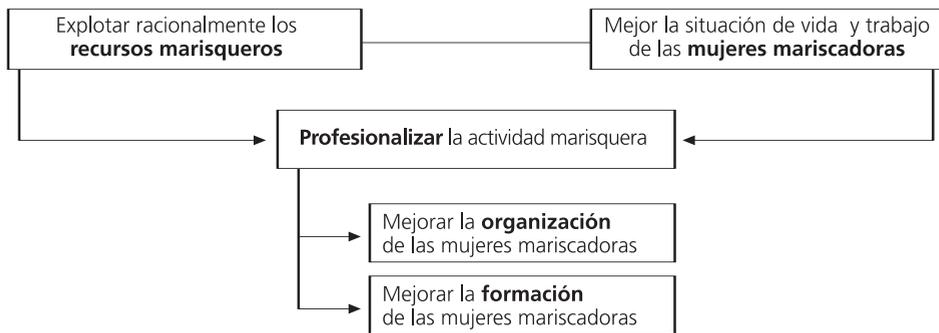


Gráfico 4.3. Simplificación de los objetivos en la etapa de Xoán Caamaño



Fuente: Elaboración propia

3.3. Nuevas medidas de la política de marisqueo

Constatada la realidad del sector y reformulados el problema y los objetivos, la Consellería tiene información de primera mano sobre cuáles son las necesidades más urgentes de las mariscadoras para iniciar su proceso de modernización. Elabora así nuevas medidas más acordes con la nueva definición del problema, medidas que no se alejan del espíritu de la política diseñada por el equipo de López Veiga, pero que tienen un mayor grado de concreción y dinamismo.

Consciente de la dificultad que comporta poner en marcha una dinámica de cambio de esta envergadura, el equipo de Xoán Caamaño, con el *Servizo de Extensión* al frente, busca un punto de apoyo que permita movilizar a las mariscadoras hacia la acción colectiva. Este punto de apoyo va a ser la introducción del cultivo sobreelevado en bolsas de almeja y ostra que propone a diversas cofradías y que desemboca en el llamado Plan Galicia. El cultivo se convierte en la piedra angular de la política puesto que, tal como explica Lino Lema (1999), esta práctica “necesita de una atención continua en el tiempo de la realización de una serie de trabajos de limpieza, desdoble, etc. Realizar esto necesita de un buen nivel de organización del grupo que entre en el cultivo. Hay que controlar cómo se desarrolla éste, programar los trabajos, determinar qué personas los ejecutan y organizar cómo se hacen, llevar los controles de cómo evoluciona la semilla, etc. ”.

La teoría causal subyacente a la política parte de la idea, por tanto, de que la promoción del cultivo contribuye a la organización de las mariscadoras gracias a que favorece el surgimiento de espacios comunes en donde pueden intercambiar opiniones y compartir inquietudes en un ambiente que fortalece el sentimiento de pertenencia al grupo.

Conseguir que el cultivo y la organización formen parte de la dinámica de trabajo de las mariscadoras va a ser tarea de la formación que se convierte en la herramienta principal para alcanzar el cambio. Se desarrolla así el programa formativo *A muller mariscadora en Galicia: Formación e asesoramento* financiado por el Fondo Social Europeo a través del programa NOW (New Opportunities for Women), orientado a informar a las participantes sobre qué es y cómo funciona una organización en el sector marisquero, qué ventajas tiene para las mariscadoras y cuáles son los elementos esenciales para su éxito.

La oportunidad para la puesta en práctica de estos conocimientos viene de la mano del denominado Plan Galicia. Este plan permite planificar la explotación de los recursos marisqueros a través del fomento del cultivo y la recuperación de zonas improductivas. Con ello se pretende incrementar las

áreas de explotación y los recursos con el propósito de disminuir la presión extractiva sobre las zonas más sobreexplotadas y conseguir que los recursos alcancen mayores tamaños, mejores precios en el mercado y, por tanto, un aumento en las rentas de las mariscadoras.

Como complemento al Plan Galicia se pone en marcha el “Programa de fomento dos cultivos mariños en zonas intermareais” dentro de la denominada Iniciativa Comunitaria “PESCA”. Este programa que, contempla la ejecución de treinta experiencias piloto de gestión de los recursos marisqueeros, destina al sector ayudas para la adquisición de equipos de seguimiento, control y cultivo, así como un equipo de técnicos de grado medio con el fin de que colaboren y formen a las mariscadoras en aspectos organizativos, control del medio físico, seguimiento de las especies explotadas y condiciones de extracción.

Del mismo modo que el Plan Galicia, el fin de este programa es establecer en cada agrupación participante sistemas de explotación de los recursos que mejoren las rentas de las mariscadoras, incrementen la capacidad productiva de los bancos y mejoren tanto las condiciones de trabajo, como la calidad de los productos y el proceso de comercialización.

3.3.1. El programa NOW: Nuevas oportunidades de formación para las mariscadoras gallegas

Celebrado el primer *encontro*, la Consellería acomete la reestructuración de los planes de formación orientados a las mariscadoras para adaptarlos a sus necesidades. Los resultados de la encuesta confirman los datos que fueron recabados por el servicio de extensión en su periplo por las cofradías: nivel cultural bajo, actividad marginal y complementaria, nula visión comercial, baja racionalidad económica, escasa cultura de inversión, total desorganización, acentuado localismo, enfrentamientos y conflictos, rendimientos mínimos, etc.

La Consellería pretende atacar esta situación reestructurando y situando en un lugar preferente de la política los planes formativos de las mariscadoras. Cree que toda medida destinada a este colectivo tiene que partir de una buena formación, única manera, junto a las actividades de extensión, de llegar hasta el sector y hacer que las mariscadoras se impliquen personalmente en la reforma, aumenten su autoestima, y conozcan el por qué de la necesidad de su profesionalización y organización.

Durante la etapa de López Veiga, la formación no tuvo un lugar central entre las prioridades de la política. Ésta se orientaba fundamentalmente a la obtención del Permiso de explotación (Permex)²¹, e incidía de forma excesiva, a juicio de la Consellería, en temas legislativos y biológicos, y con escasas referencias a aspectos de gestión y organización. En esta nueva etapa, la Xunta pretende convencer a las mariscadoras de que existen otros aspectos, además de la biología, cuyo conocimiento son esenciales para aumentar el rendimiento de su trabajo y obtener mayores beneficios. Al mismo tiempo, pretende que sean ellas mismas quienes, una vez obtenido el Permex y analizadas sus deficiencias, demanden los contenidos de la formación que estimen más oportunos para el desarrollo de la actividad.

La estrategia que se va seguir en los nuevos planes de formación es “salir del despacho”, “aproximarse al sector” y “adaptarlos” a las necesidades de las profesionales. Con una formación tipo “a la carta”, el propósito es comprometer al sector con las medidas de modernización asistiendo a cursos específicos en los que mariscadoras y Administración intercambian experiencias y aprenden mutuamente.

La oportunidad surge cuando la Consellería recibe 75 millones de pesetas de la Unión Europea. Entre 1996 y 1997 se pone en marcha un ambicioso programa de formación, de la mano de Santasmarinas,

²¹ Según fuentes de la Consellería se realizaron un total de 68 cursos de este tipo con una participación de 1.800 mariscadoras.

principal impulsora y artífice del mismo. Este programa denominado *A muller mariscadora en Galicia: Formación e asesoramento* es financiado por el Fondo Social Europeo a través del programa NOW en el marco de la Iniciativa Comunitaria Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos (EDRH)²³. Se encarga de su puesta en marcha la *Dirección Xeral de formación Pesqueira e Investigación y el Fondo Formación Galicia*²⁴, convirtiéndose en la base de los restantes planes de formación.

Los objetivos de este programa son; (I) informar sobre habilidades mínimas, (II) introducir el semicursivo y la autogestión, (III) fomentar la organización y la intercooperación, (IV) dar a conocer criterios comerciales y de calidad, (V) incrementar la autoestima, y (VI) utilizar la formación como herramienta útil a corto y medio plazo.

La Consellería organiza previamente una serie de cursos con la intención de formar a 20 monitores en aspectos que demandan las mariscadoras; conocimientos básicos de cultivo, gestión, comercialización, y sobre todo, qué es y cómo funciona una organización en el sector marisquero, qué ventajas tiene y cuáles son los elementos esenciales para su éxito.

El programa, en el que participan un total de 47 cofradías, consta de tres niveles: básico-intermedio-directivos. El nivel I, de 30 horas, está dividido en cuatro bloques temáticos: producción, organización, comercialización y legislación, ámbitos donde el sector reclama mayor conocimiento. El objetivo fundamental que se persigue en este caso concreto es la formación de las mariscadoras en aspectos básicos de su campo laboral.

A la vista de los buenos resultados, se ponen en marcha ese mismo año los niveles II y III. El nivel II, las denominadas *Xornadas de Intercooperación*, consiste en la convivencia durante un día de tres o cuatro directivas de agrupaciones de zonas cercanas. Con ello se pretende que las mariscadoras se conozcan, intercambien experiencias, expongan sus problemas y hablen entre ellas de posibles soluciones.

La Xunta intenta con estas jornadas la aproximación entre los diferentes colectivos y la búsqueda conjunta de alternativas de mejora. Con este fin, las actividades giran en torno a los siguientes asuntos: (I) exposición, por parte de cada directiva participante, de la evolución y situación actual en la que se encuentra su organización, (II) debate sobre el Plan de Explotación, (III) discusión sobre organización y comercialización dentro del sector, (IV) análisis de problemas y necesidades, y (V) propuestas de solución.

El nivel III de los cursos va dirigido únicamente a las directivas de las agrupaciones de mariscadoras con el propósito de formarlas en temas sobre organización, contabilidad, fiscalidad (IVA, IRPF y SS.SS), legislación, y en particular, en la elaboración del Plan de Explotación y procedimiento administrativo relacionado con el marisqueo. Aunque se intenta que participen también miembros de las cofradías, la asistencia resulta desigual.

²² En numerosas ocasiones, la propia Santasmarinas comenta como en el transcurso de una de sus primeras visitas a una cofradía asiste a un curso cuyo formador se dedicaba a leer leyes incluidas en el DOG (Diario Oficial de Galicia) ante un grupo de mariscadoras desconcertadas (Entrevistas 16, 18 y 20).

²³ Susana Carballo, agente de extensión a mediados de los noventa y actual jefa del *Servizo de Marisqueo* considera muy positivo la inversión de fondos europeos en el marisqueo: "muchas veces viene dinero de Europa y no sabes para qué ha servido, pero el que destinamos a la formación de las mariscadoras fue muy aprovechado, y gracias a éste (*Programa NOW*) nacieron programas posteriores" (Entrevista 17).

²⁴ Delegación en Galicia del Fondo de Formación, instrumento perteneciente al *Fondo de Promoción de Empleo* cuyo objetivo es conseguir la competitividad de las empresas, la lucha contra el desempleo y la mejora de la calidad de vida. Su órgano rector está compuesto por representantes de las Administraciones Públicas (Estatales y Autonómicas), el sector empresarial (CEOE-CEPYME) y los Sindicatos.

Con la intención de profundizar en el proceso formativo, el *Servizo de Extensión* programa una serie de visitas al final a otras agrupaciones más avanzadas en el proceso de organización. El encuentro comienza con una exposición que realiza una mariscadora de la agrupación visitada, generalmente la presidenta, en la cual explica el funcionamiento del colectivo. Acto seguido se abre un turno de preguntas, pasándose a continuación a visitar las mesas de cultivo o la lonja. La jornada termina con la celebración de una comida conjunta en donde se continúa el intercambio de ideas.

La eficacia de estas visitas es, desde el punto de vista de la Consellería, excepcional, no sólo por el “efecto imitación” que genera sino porque favorece, las relaciones entre agrupaciones, fomenta la autoestima entre las profesionales y estimula la circulación de ideas.

Tabla 4.6. Número de cursos y participantes en el programa

Cursos	Número	Alumno/as
Básicos de formación de mariscadoras	124	1.747
Jornadas de Intercooperación entre Agrupaciones de Mariscadoras	16	501 (47 Agrupaciones)
Formación de directivas	12	640
Totales	152	2.888
Formación de formadores	2	20+13

Fuente: Informe Plan Galicia (Documento interno)

El resultado es calificado por el *Servizo de Extensión* como “sorprendente y espectacular”. Las mariscadoras evalúan positivamente la organización de los cursos, así como el interés por los temas tratados y la actuación de los profesores. Por su parte, los docentes se muestran satisfechos con la actitud y respuesta de las participantes

A ello contribuye una serie de factores; la buena disposición de las mariscadoras después del primer *encuentro*, la atención individualizada por agrupación, la planificación exhaustiva de los módulos y las dinámicas formativas por parte de Tino Gago²⁵, coordinador general del programa y el apoyo decidido de los monitores/as que imparten los cursos.

Pero sin duda, el principal factor que contribuye al éxito de este programa es su vinculación directa con el Plan Galicia, concretamente con el Plan 10. Las mariscadoras tienen la oportunidad de llevar a la práctica los conocimientos teóricos que estaban adquiriendo en el aula, sin coste adicional alguno. Susana Carballo, jefa del *Servizo de Marisqueo* lo expresa de este modo: “El programa formativo que acompañó al Plan Galicia contribuyó a su éxito... El origen del fracaso del Plan Marisqueo de 1970 se encuentra precisamente en que los técnicos del ministerio no supieron transmitir al sector las reformas pretendidas. Llegaban a las cofradías y no explicaban sus propósitos, extendiéndose entre los mariscadores la idea de que el Plan era algo ajeno, algo propio de unas personas externas a la actividad... En cambio, en los años noventa, la formación que se les dio a las mariscadoras, además de la oportunidad de formar parte del Plan Galicia ayudó a que éstas asumieran como propio la necesidad del cambio” (Entrevista, 17).

²⁵ Consultor externo, economista y experto en cooperativismo. En el desarrollo de esta actividad, se encuentra bajo la supervisión de Santasmarinas.

La formación continúa desarrollándose pero con menor intensidad. El programa *A muller mariscadora en Galicia* permite detectar nuevas necesidades formativas y asesoramiento técnico, así como marcar pautas de continuidad para la mejora del sector marisqueiro. Esto lleva a la Consellería a poner en marcha, entre 1998 y 1999, la segunda fase del programa Now, el denominado *Proxecto SABBIA*, en el que se contempla la problemática del sector de una forma más integral.

La metodología que se utiliza en los nuevos cursos gira en torno a cuatro principios: actividad, interdisciplinariedad, globalización y participación, que se concretizan en: (I) conexión entre las distintas áreas de formación, (II) fomento del trabajo en equipo y seguimiento de las participantes, y (III) conversión del técnico en una suerte de “guía” atento a los problemas que vayan surgiendo.

Como en el primer proyecto NOW, se realiza un curso para formadores de 100 horas de duración y 20 plazas con el que se pretende disponer de un equipo de 12 expertos en técnicas de gestión empresarial y formación. El contenido del curso se centra en aspectos variados tales como planificación y programación, habilidades básicas, técnicas de autoestima y ventas, organización empresarial, procesamiento, transporte, distribución del producto marisqueiro, etc.

Una vez seleccionado el equipo técnico, se dan comienzo a los diferentes cursos para mariscadoras. En total se realizan 34 cursos de directivas con 364 participantes y 20 cursos básicos de formación de mariscadoras con 269 asistentes.

Tabla 4.7. Cursos del *Proxecto SABBIA*

CURSO	HORAS	PARTICIPANTES	ENTIDADES	CONTENIDOS
Curso de Xestión empresarial para pequenas empresas do sector pesqueiro-marisqueiro	50	15	40	<ul style="list-style-type: none"> - Organización empresarial - Técnicas de comunicación y negociación - Cálculo mercantil básico - Contabilidad básica - Principios de marketing y merchandising - Tributación de la empresa - Legislación laboral y seguridad social - Movimiento cooperativo y asociativo - Comercio exterior básico - Técnicas de ventas básicas
Curso de Formación para mariscadoras	30	20	40	<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas de producción pesquera - Organización de las agrupaciones de mariscadoras - Comercialización - Legislación - Habilidades sociales - Cualificación básica (cálculo, escritura, lectura).

CURSO	HORAS	PARTICIPANTES	ENTIDADES	CONTENIDOS
Curso de Técnicas comerciales e de vendas	30	20	40	<ul style="list-style-type: none"> - Las lonjas - Venta conjunta - Depuración - Zonas A, B y C: efectos de comercialización - Presentación del producto - Políticas de ventas - Calidad del producto - Ley de tallas mínimas - Ley de infracciones y sanciones - Reglamento técnico sanitario
Curso de Construcción e mantemento de artes de pesca	50	20	40	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de redes - Construcción de otras artes de pesca - Montajes de redes - Mantenimiento de las artes de pesca - Equipo auxiliar
Curso de Comercialización de productos de pesca e marisqueo	50	20	40	<ul style="list-style-type: none"> - Marketing en la comercialización de productos de la pesca e marisqueo - Análisis externo - Política de ventas - Presentación del producto - Políticas de precios - Política de distribución - Política de comunicación - Legislación
Curso de Procesado, Manipulación e Transporte de productos do marisqueo e da pesca	30	20	40	<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas de higiene personal y de las instalaciones - Técnicas de manipulación - Técnicas de enfriamiento - Técnicas de estiba - Técnicas de deterioro del pescado y marisco - Técnicas de calidad del pescado y marisco

Fuente: Elaboración propia

La dinámica generada contribuye a que se cambie el contenido de los cursos para obtener el Certificado de Mariscador. La Orden de 8 de noviembre de 2000 va a establecer la duración de los mismos (40 horas) así como los módulos en los que se estructuran: organización (12 horas), producción (12 horas), comercialización y gestión (10 horas) y seguridad (5 horas).

Al mismo tiempo, el propio sector va a demandar nuevos cursos de carácter más especializado. A partir de 2000 hasta la fecha se imparten, entre otros, los siguientes:

Tabla 4.8. Cursos de especialización

TÍTULO	DURACIÓN	ALUMNOS/AS POR CURSO
Habilidades Sociais Básica	20 horas (durante dos semanas)	Entre 16 y 20
Iniciación á informática	30 horas (durante dos semanas)	16
Recolectora de algas comerciais	40 horas (durante dos semanas, incluye visita para conocer las especies comerciales)	Entre 16 a 20
Directivas de Agrupacións de Mariscadoras	36 horas (tres semanas)	16
Básico de marisqueo para mariscadoras	30 horas (tres semanas)	Entre 16 a 20
Operador-manipulador de productos pesqueiros frescos	36 horas (durante dos semanas)	Entre 16 a 20

Fuente: Elaboración propia

3.3.2. El Plan Galicia

3.3.2.1. Antecedentes del Plan

Las primeras medidas tendentes a profesionalizar el sector marisqueo arrancan de la Ley de Ordenación marisquera 59/1969, por la que se crean las autorizaciones y concesiones y del Decreto 1238/1970 que establece el Plan de Explotación Marisquera de Galicia.

Este Plan, aprobado por el Ministerio de Comercio, persigue la mejora del cultivo y comercialización de los moluscos mediante la declaración de zonas de interés marisquero, la explotación racional de los recursos y el fomento de la producción e investigación. Su objetivo principal es elevar el nivel social y económico de los mariscadores

La implementación del Plan no es llevada a cabo por la Administración de forma directa sino por un organismo de corte corporativo compuesto por una Comisión de Dirección, una Comisión Ejecutiva y una Gerencia. Ambas comisiones se encargan de gestionar y de canalizar la ayuda técnica y económica procedente del Estado a través de las cofradías, a las que se les obliga a crear, dentro de su propia organización, asociaciones de mariscadores para hacerse acreedoras de los beneficios del Plan.

Junto a acciones técnicas y económicas, el Plan se orienta también a intentar mejorar la capacitación profesional de la población marisquera realizando cursos de formación, llevando la asistencia de técnicos a diferentes puntos de la costa para planificar y dirigir los trabajos de cultivo y creando parques o viveros industriales. Se intenta, de esta forma, mentalizar al mariscador para que pase de recolector a cultivador adoptando instrumentos y técnicas de explotación racional.

A pesar de los buenos propósitos del Decreto y de unos resultados óptimos de los cursos impartidos, el Plan se enfrenta desde el principio a numerosos problemas que desencadenan su fracaso. González Vidal (1980) sitúa el origen del mismo en tres ámbitos: legislativo, organizativo y control.

Desde el punto de vista legislativo, la Ley de Ordenación Marisquera y las diferentes órdenes que emanan de ésta son contempladas por los mariscadores como un atentado a su modo de vida y derechos tradicionales al fomentar el traslado de la propiedad pública de uso colectivo de los arenales a propiedad de uso exclusivo. Ello genera numerosos conflictos entre los mariscadores, los nuevos propietarios y las autoridades franquistas en zonas como Vilagarcía, Aldán, Cariño, Muros, Boiro, Bamio o Illa de Arousa.

Por otro lado, al ser el Plan Marisqueo vinculante sólo a aquellas organizaciones que se acogían al mismo, no existen criterios unificados entre todas las cofradías para interpretar las diferentes normas y órdenes. Se da así una superposición de normativa confusa que provoca el enfrentamiento entre mariscadores, y convierte a la Administración en una fuente de conflicto permanente al no asegurar mecanismos de control.

Al mismo tiempo, el Plan va a ser implementado por organismos no democráticos ni representativos de la población marinera. Las Comisiones de Dirección y Ejecutiva están formadas por militares y sindicalistas o personas vinculadas al régimen, ninguna de ellas representantes directos del sector²⁶. El aparato administrativo y ejecutivo del Plan, además de ser antidemocrático, desconoce, a juicio de González Vidal (1980), la problemática socio-económica de la población mariscadora. Los mariscadores no son consultados, de modo que lejos de implicar al colectivo, las diferentes actuaciones sólo van a ser respetadas por los funcionarios de las cofradías, alejados de los intereses del sector.

Tampoco el control funcionó adecuadamente. La policía y la vigilancia, bajo jurisdicción de las autoridades de Marina, fue totalmente ineficaz y permisiva a toda clase de infracciones. La rigidez, la falta de medios y la carencia de conciencia sobre un problema ajeno contribuye, según González Vidal, a que los compradores adquieran mayor dominio sobre los mariscadores y que los recursos sufran ataques continuos que limitan progresivamente sus producciones.

En definitiva, el desconocimiento del sector, el intento de imposición de soluciones técnicas importadas y la ausencia de democracia en la gestión dio lugar a un Plan carente de coherencia, opuesto a los intereses del colectivo y dirigido únicamente a problemas coyunturales.

²⁶ El artículo 6 del Decreto establece que: "La Comisión de Dirección está integrada por los siguientes miembros:

- Presidente: El Director General de Pesca Marítima.
- Presidente Adjunto: El Presidente del Sindicato Nacional de la Pesca.
- Vicepresidente: Uno de los Comandantes de Marina de las Provincias Gallegas; y
- Vocales: Un representante por cada Delegación Provincial de Sindicatos (...); un representante por cada una de las Comandancias de Marina existentes en la región; el Presidente adjunto del Consejo Económico Sindical de Galicia; dos representantes de la Comisaría del Plan de Desarrollo; un representante del Instituto Español de Oceanografía, y un representante del Instituto de Investigaciones Pesqueras.
- Como secretario actuará el Gerente del Plan

La Comisión Ejecutiva estará presidida por el Gerente e integrada por un representante de la Comisaría del Plan de Desarrollo, uno del Ministerio de Comercio (...), uno de la Organización Sindical (...) y dos personas de reconocida competencia en la materia (...).

A pesar de estos magros resultados, el Plan Marisquero supuso la primera experiencia de explotación racional del recurso y la puesta en marcha de las primeras asistencias técnicas y de extensión marisqueera en Galicia, las cuales van a constituir, en el momento que es transferido a la Xunta en la década de los ochenta, la base material y humana sobre la que se construye la Administración pesquera gallega.

A principios de los noventa la Xunta retoma con fuerza el testigo del proceso de profesionalización del marisqueo. Entre otras iniciativas, en 1993 el Centro de Investigación Mariñas de Corón (Ría de Arousa, Pontevedra), recogiendo el espíritu del Plan Marisquero de los años setenta y las prácticas de cultivo en la costa francesa, inicia un proyecto sobre comportamiento de las poblaciones naturales de almeja fina en zonas intermareales, así como una serie de experiencias de cultivo de semilla de la misma especie. La intención es aprovechar una parte del arenal y la relativa buena organización de la agrupación de las mariscadoras de Vilaxóan para poner en práctica la experiencia y extenderla con el tiempo al resto de la costa gallega.

Como paso previo, el 2 de septiembre de 1993 se siembra la cría de almeja fina de entre 12 y 15 mm. Si bien parte de la almeja sembrada muere, un buen número alcanza los 40 mm en 12 meses de cultivo en playa, y son recogidas al año siguiente con un tamaño de 45/46 mm. Los buenos resultados llevan a que se vuelva a sembrar un total de 1.000.000 de unidades de almeja de tamaño 10,4 mm. Para evitar pérdidas, esta vez se rotura el sustrato, se colocan mallas en un total de 1.000 m² y se ponen nasas para proteger las almejas de los depredadores.

De forma simultánea que se siembra la almeja, se pone en marcha un método de adquisición de semilla de menor tamaño -y a precio más asequible- para preengordarla posteriormente en bolsas en zona de intermareal utilizando el sistema de cultivo sobreelevado. Con ello, en tres o cuatro meses se obtienen crías de 15/17 mm, aptas para sembrar.

En 1994 el cultivo se extiende al resto del arenal de la agrupación de **Vilaxóan** y se inicia una experiencia semejante con ostra plana. Con ella se pretende introducir la modalidad francesa de cultivo en mesas y bolsas en zona intermareal y conseguir el tamaño legal antes de los 18 meses, y evitar así, la muerte de la ostra causada por el parásito *Bonamia ostreae*. Este programa pretende, a la vez, diversificar las fuentes de producción de moluscos de la agrupación y conseguir un nivel económico que asegure la progresiva profesionalización de las mariscadoras. A partir de mayo de 1995, se comienza a trabajar conjuntamente con la agrupación de Vilanova (Ría de Arousa, Pontevedra), poniendo en práctica los mismos sistemas utilizados en Vilaxóan: preengorde de almeja fina en bolsas, siembra posterior, y cultivo de ostra plana es sistema sobreelevado.

Los buenos resultados obtenidos en Vilaxóan y Vilanova animan a la Consellería a extender en 1996 el programa a 11 cofradías del litoral gallego: O Vicedo, Ortigueira, Barallobre, Mugardos, Anllóns, Baldaio, Cabo de Cruz, Lourizán, Moaña, Vilanova y Vilaxoán. Comienza el denominado Plan 10 o *Programa de desenvolvemento da acuicultura de moluscos nas praias de Galicia*. Los criterios que se tienen en cuenta en la selección de estos lugares son; la presencia del Plan en todas las provincias marítimas gallegas, las características de los arenales y condiciones ambientales, los problemas sociales de la zona y la capacidad organizativa de las mariscadoras²⁷.

²⁷ Para determinar el cumplimiento de este criterio, los agentes de extensión realizan un diagnóstico de la agrupación a tres niveles: (I) nivel organizativo de producción (cómo reparten el trabajo, cómo lo realizan y tiempo que le dedican), (II) nivel organizativo del grupo (si hay agrupación y si existe reglamento interno), y (III) relación cofradía- agrupación.

Los objetivos que persigue el Plan 10 son fundamentalmente dos: (I) la conversión paulatina del marisqueo a pie en una actividad profesional capaz de incrementar las rentas percibidas por las personas dedicadas a la misma, y (II) el reforzamiento de la capacidad de organización de las mariscadoras, a fin de que consigan autonomía financiera, técnica y de gestión de los recursos. En definitiva, el plan persigue un cambio en la dinámica de trabajo y actitud de las mariscadoras que resulte en un mayor nivel de asociacionismo, gestión empresarial de los recursos y aplicación de técnicas de semicultivo.

Para el logro de estos objetivos, la Consellería contempla dos grupos de acciones según procedan de la Administración autonómica o de las organizaciones del sector. A la Administración le corresponde:

- Apoyo técnico y material a las organizaciones para la introducción de técnicas de semicultivo sobreelevado como medio de mejora de la producción de moluscos bivalvos.
- La realización de programas de formación necesarios para la adaptación de las mariscadoras y de sus organizaciones a los objetivos del Plan.

Por su parte, las organizaciones asociativas del sector se comprometen a:

- Trabajar en jornadas de trabajo completas, abandonando otra actividad distinta a la marisquera.
- Dedicar parte del incremento de sus rentas individuales a la creación de fondos propios de las organizaciones para dotarse de autonomía financiera y hacer frente al futuro de un modo adecuado.

De acuerdo con el nuevo talante de la Consellería, los resultados de la puesta en práctica del Plan 10 son presentados y discutidos con el sector, tanto en el *II Encontro de Mulleres Mariscadoras* como en las *Xornadas Técnicas sobre o desenvolvemento productivo do Marisqueo a Pé*.

El *II Encontro* se celebra en Viveiro (Lugo) los días 13 y 14 de febrero de 1997 con el propósito de evaluar las acciones llevadas a cabo durante 1996. El programa gira en torno a los siguientes asuntos: experiencias del Plan 10, memoria anual de cada agrupación (situación y propuestas de mejora), evaluación de los cursos NOW y viabilidad del Plan Galicia.

Asisten representantes de 44 cofradías, un total de 88 mariscadoras, y pese a que se pierde la espontaneidad del primer *encontro* y persiste cierta visión fatalista sobre el futuro, la Consellería advierte que tanto el programa de formación como el Plan 10 estaban contribuyendo a un cambio de actitud en las profesionales. Las mariscadoras comienzan a exigir su derecho a ocupar puestos de responsabilidad en las cofradías²⁸ y a tomar decisiones sobre formación e introducción de técnicas de cultivo .

Para evaluar de modo más exhaustivo el Plan 10 se celebra entre el 13 y 14 de marzo, en la *Escola Galega de Administración Pública* (EGAP) las *Xornadas Técnicas sobre o desenvolvemento productivo do Marisqueo a Pé*. Asisten, junto a los representantes de sector, todos los técnicos y profesionales comprometidos con la modernización del marisqueo, sobre todo aquellos que participan, directa o indirectamente en el desarrollo del Plan. El coloquio se organiza en dos grandes secciones: una sobre aspectos oceanográficos, medioambientales, biológicos y técnicos, y, otro relativo a temas económicos, productivos y organizativos.

²⁸ El caso más espectacular fue la cofradía de O Vicedo donde las mariscadoras pasan en el espacio de un año de no ser socias a ser una de ellas, María Faustina Solloso, Patrona Mayor. Esto crea entre el resto de las mariscadoras mayor reafirmación de su papel dentro de las cofradías.

Los buenos resultados que el Plan había cosechado en las once zonas seleccionadas y el seguimiento que realizaron los técnicos en numerosas agrupaciones, lleva a la Consellería a adoptar la decisión de extender el proyecto en un horizonte trienal, dando a conocer en la clausura de las jornadas los nombres de las cofradías que formarían parte del nuevo Plan Galicia: Ribadeo, Foz, Celeiro, O Vicedo, O Barqueiro, Cariño, Cedeira, Valdoviño, Murgados, Barallobre, Miño, A Coruña, Camariñas, Anllóns, Baldaio, Corcubión, Muros, Palmeira, Cabo de Cruz, Rianxo, Vilaxoán, Vilanova, O Grove, Raxó, Pontevedra, Lourizán, Aldán, Vilaboa, Arcade, Redondela, Moaña y Baiona.

Partiendo del interés que muestra el departamento por implementar el Plan con el máximo consenso con el sector, los criterios que va a seguir para la selección de las cofradías son, entre otros, el nivel organizativo y voluntad de mejora del mismo, la calidad del núcleo impulsor, la estabilidad social, la capacidad productiva de los arenales, la solvencia económica o el interés social de la zona. La Consellería quiere dejar claro que la inscripción en el Plan implica ciertas obligaciones como la elaboración de un plan organizativo y económico donde se prevea la inversión productiva, así como la colaboración estrecha con los biólogos de zona.

3.3.2.2- Desarrollo del Plan

El Plan Galicia, denominado oficialmente *Programa de Desenvolvemento Productivo, Económico, Profesional e Organizativo do Marisqueo a Pe*, constituye la primera experiencia, después del fallido Plan Marisquero de 1970, tendente a convertir en profesionales a la mayoría de las mariscadoras gallegas. No en vano el plan abarca un total de 30 cofradías, desde Ribadeo (Lugo) hasta Baiona (Pontevedra), aglutinando más del 60 por ciento del censo de mariscadoras²⁹.

Después de numerosas experiencias exitosas en un número reducido de agrupaciones, la Consellería cree que existen razones suficientes para embarcarse en un proyecto de mayor calado. Elabora así un documento interno³⁰ en el que expone los aspectos más relevantes que justifican la puesta en marcha del Plan:

- **Elevada producción:** La Xunta estima que la producción del marisqueo Galicia es del orden de 2.500 millones de pesetas (incluyendo aquella procedente del furtivismo), cantidad que puede aumentar, según la Consellería, gracias al alto valor del marisco gallego y alta competitividad de las rías gallegas en un mercado en continua expansión.
- **Buenos resultados en la introducción de técnicas de cultivo y medidas de racionalización** a mediados de los ochenta (Ría de Vigo, Ortigueira, Arousa, Noia, Muros, etc.) y a principios de los noventa que ha permitido multiplicar por cinco la producción en las playas gallegas, y ha motivado la incorporación de nuevos mariscadores en zonas en las que anteriormente no existía tradición marisquera.
- **Agotamiento del modelo económico-tecnológico tradicional:** La Consellería constata que a partir de 1991 la producción marisquera se estanca en 1.000 millones de pesetas en las diez cofradías que están presentes en los censos estadísticos desde el año 1983 (Noia, Ribeira, Rianxo, Illa de Arousa, Cambados, Pontevedra, Bueu, Cangas, Moaña y Redondela)

²⁹ Los datos e información que exponemos sobre el Plan Galicia proceden de tres informes internos, no publicados, de la Consellería elaborados en 1997, 1998 y 1999 a partir de la documentación entregada por los técnicos encargados del seguimiento del Plan en las distintas cofradías, así como las valoraciones de los biólogos y agentes de extensión, responsables de la coordinación de las diferentes zonas. Con estos informes la Consellería intenta explicar y valorar el desarrollo del Plan desde el punto de vista de la evolución general de las cofradías implicadas y el nivel de introducción de las técnicas de cultivo en la actividad.

³⁰ *A pesca, o marisqueo e a acuicultura en Galicia. Análise da situación e perspectivas de futuro* (1998)

- **Bajo rendimiento económico:** Aunque las agrupaciones de mariscadores a pie disponen de una gran superficie de cultivo -más de 65 millones de m²-, el rendimiento económico que obtienen es escaso, en torno a 24 pts/ m², esto es, una almeja fina/m² o 10 berberechos/m². Esta baja productividad provoca rentas anuales bajas y capitalización reducida de las organizaciones.
- **Tecnología disponible:** A juicio del departamento existen técnicas de cultivo y de producción natural de moluscos bivalvos de elevada efectividad y de bajo coste que se están experimentando con éxito en ciertas zonas de la rías gallegas y en otras partes del mundo, tales como, la producción de semilla, sistemas de preengorde masivo, cultivo de almeja y ostra, métodos de rareos y limpiezas de las playas, etc.

La filosofía que guía el plan se fundamenta en la máxima: “moderación y realismo”, tanto en el plano biológico y productivo como en el ámbito de relación entre la Consellería y el sector. La Xunta procura, tras las tensiones generadas con la introducción del Plan 10, no suscitar grandes trastornos ni a las mariscadoras ni a las cofradías, sino asumiendo las limitaciones del contexto, ir introduciendo las reformas pertinentes de forma gradual y proporcionando ayuda técnica y económica.

Para ello alcanza un compromiso de ejecución con las diferentes cofradías integradas en el Plan, que obliga a ambas partes a cumplir una serie de cláusulas y crea una comisión -integrada por el patrón mayor, presidenta de la agrupación, biólogo de zona y responsable de la coordinación del plan en la delegación territorial correspondiente- que se encarga de hacer un seguimiento de las diferentes acciones³¹.

La Consellería sitúa el aumento de la producción como principal objetivo del programa. Alterando en cierto modo el espíritu del Libro Verde, la teoría causal implícita al plan establece que la baja producción y rentabilidad del marisqueo gallego es consecuencia, no sólo del elevado número de personas que explotan el recurso, sino también del escaso nivel de profesionalización existente y de la falta de aplicación de técnicas de explotación en los arenales. La reducción del número de mariscadores, prioridad de la anterior legislatura, queda relegada a un segundo plano a favor de un aumento de la producción como mecanismo para profesionalizar la actividad e incorporar nuevos efectivos a la misma.

Junto al aumento de la producción, el Plan Galicia persigue otros dos objetivos estratégicos:

- Convertir a las mariscadores en verdaderas profesionales que alcancen un nivel de rentas equiparable al salario mínimo interprofesional.
- Avanzar en el nivel organizativo interno y capacidad financiera y tecnológica de las agrupaciones, de manera que se conviertan en cooperativas de producción autónomas y autosuficientes.

³¹ Este compromiso de ejecución sufre una serie de modificaciones entre 1997 y 1998 a raíz de los problemas que van surgiendo entre la Consellería y las cofradías. Aumenta el número de cláusulas y cambia el contenido de algunas de ellas. Así, por ejemplo, si en el compromiso de ejecución de 1997 la Consellería se comprometía a suministrar semilla y material de cultivo, y colaboración técnica, en el documento de 1998 desaparece la obligatoriedad de abastecer de semilla. Por su parte, la cofradía asume nuevos compromisos en el documento de 1998. Además de desarrollar acciones de semicultivo y vigilancia, alcanzar un nivel organizativo óptimo, regularizar su situación tributaria y la seguridad social de las mariscadoras, y constituir un fondo de capitalización, tiene que habilitar un lugar de trabajo a los técnicos asignados por la Consellería, facilitarles la tarea relacionada con el desarrollo del Plan, y elaborar una lista de todas las mariscadoras que participan en el mismo.

También se produce modificaciones en la comisión encargada de hacer el seguimiento de las acciones. En el documento de compromiso de 1997 la comisión está formada por la presidenta de la agrupación, el jefe de servicio de marisqueo y acuicultura de la delegación y los biólogos de zona. En 1998 se integra el patrón mayor y se sustituye el jefe de servicio de la delegación por el responsable de la coordinación del plan en dicho organismo.

Estos objetivos genéricos se concretizan en las siguientes prioridades:

- Conseguir que las mariscadoras alcancen el salario mínimo interprofesional y adquirieran un “plus” de recursos económicos para fondos de sus propias agrupaciones. Esto supone que las profesionales tendrían que alcanzar una producción anual que garantizase unos ingresos por mariscadora de 1.000.000 pts/año, distribuidos en 900.000 pts de rentas netas, y 100.000 pts para fondos comunitarios.
- Profesionalizar a las mariscadoras mediante la introducción de técnicas de semicultivo, la realización de otras tareas junto a la extracción y la asistencia a cursos de formación profesional.
- Mejorar la capacidad organizativa de las agrupaciones, en aspectos tales como funcionamiento interno, gestión económico-empresarial y programación productivo-comercial.

Con la consecución de estos objetivos se lograrían dos cambios esenciales en el comportamiento de las mariscadoras a pie. Se pasaría de una mentalidad individualista y extractiva, centrada en la búsqueda de rentabilidad inmediata, al uso de técnicas de cultivo que propician la cooperación y programación económica dentro de las agrupaciones

Para el cumplimiento del Plan se cuenta con diferentes instrumentos de inversión, procedentes tanto de fondos propios como comunitarios (IFOP)³² que son gestionados mediante convenios entre las cofradías adscritas y la Consellería. Aunque el Plan está dirigido a las agrupaciones de mariscadoras, los convenios se firman con las cofradías por tres motivos esenciales: (I) la mayor parte de las agrupaciones carecen de personalidad jurídica, (II) únicamente las cofradías tienen capacidad financiera y de gestión, y (III) la titularidad de las autorizaciones y concesiones, así como la gestión de los Planes de explotación corresponden mayoritariamente a estas organizaciones.

Como podemos apreciar en la tabla 4.9, las primeras acciones se orientan al acondicionamiento y regeneración de los bancos marisqueros (modificación y enmiendas de sustrato, rareos de semilla, limpiezas de argazos, siembras de cría industrial y recuperación de zonas) y se destina material básico para el cultivo y la siembra. Al mismo tiempo se financia la asistencia técnica de biólogos e IGA-FAS³³ en todas las cofradías y se conceden ayudas para el cuidado, control, seguimiento y vigilancia del marisqueo, así como para la realización de cursos de formación a mariscadoras.

La inversión total realizada en los años de vigencia del plan, contando el Plan 10, asciende a un total de 8.201.916,16 euros (1.364.684.023 pesetas) que podemos sistematizar como sigue:

³² El IFOP, o Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, reúne desde 1993 todos los fondos disponibles para el sector pesquero.

³³ Término con que normalmente la Consellería se refiere a los técnicos titulados en el *Instituto Galego de Formación en Acuicultura*.

Tabla 4.9. Inversión destinada al Plan Galicia

1996			
Tipo de inversión	Importes	% Fondos IFOP	Fondos propios
Acondicionamiento y regeneraciones	570.412,7	399.288,9	171.123,8
Asistencias técnicas y formación de mariscadores	230.638,4	172.978,8	57.659,6
Cuidado, control, seguimiento y vigilancia	318.011,6	0,0	318.011,6
Material y equipamientos para cultivo	41.317,7	0,0	41.317,7
Semilla	-	-	-
Total	1.160.380,4	572.267,7	588.112,7
1997			
Tipo de inversión	Importes	% Fondos IFOP	Fondos propios
Acondicionamiento y regeneraciones	121.039,8	84.727,8	36.311,9
Asistencias técnicas y formación de mariscadores	231.915,2	173.612,1	58.303,2
Cuidado, control, seguimiento y vigilancia	598.458,9	0,0	598.458,9
Material y equipamientos para cultivo	1.047.478,6	854,0	1.046.624,5
Semilla	454.134,7	317.894,3	136.240,4
Total	2.453.027,1	577.088,2	1.875.938,9
1998			
Tipo de inversión	Importes	% Fondos IFOP	Fondos propios
Acondicionamiento y regeneraciones	211.010,8	147.707,6	63.303,3
Asistencias técnicas y formación de mariscadores	381.100,3	285.825,2	95.275,1
Cuidado, control, seguimiento y vigilancia	547.366,5	0,0	547.366,5
Material y equipamientos para cultivo	1.041.163,3	778.911,7	262.251,6
Semilla	215.108,9	146.124,3	68.984,6
Total	2.395.749,9	1.358.568,8	1.037.181,1
1999			
Tipo de inversión	Importes	% Fondos IFOP	Fondos propios
Acondicionamiento y regeneraciones	96.978,5	67.884,9	29.093,5
Asistencias técnicas y formación de mariscadores	677.908,0	479.112,9	198.795,1
Cuidado, control, seguimiento y vigilancia	652.298,3	0,0	652.298,3
Material y equipamientos para cultivo	595.661,7	446.746,3	148.915,4
Semilla	169.912,3	0,0	169.912,3
Total	2.192.758,8	993.744,2	1.199.014,6
Total 1996-1997-1998-1999	8.201.916,2	3.501.668,8	4.700.247,3

Fuente: Informe Plan Galicia (Documento interno)

El grueso del material para cultivos se entrega en los dos primeros años³⁴, mientras en los dos siguientes se dota a las cofradías de material de control y seguimiento.

Dentro del capítulo de inversiones, el abastecimiento de semilla se convierte en un elemento central del Plan, no sólo por ser la materia prima que permite ejecutarlo, sino también como instrumento catalizador para el desarrollo de las propias organizaciones marisqueras.

De acuerdo con el programa, las previsiones de semilla durante la vigencia del mismo están cifradas en 200 millones de unidades de almeja fina y 100 millones de unidades de ostra plana, a razón de un 25% en el primer y tercer año y de un 50% para el segundo año. Sin embargo, las altas tasas de mortalidad³⁵ y el elevado precio que alcanzan³⁶, provocan la escasez permanente de semilla. Por este motivo, el Plan va a introducir un sistema para reducir los precios y aumentar las partidas mediante la adquisición de semilla de tamaño pequeño y su posterior preengorde en los arenales bajo condiciones controladas.

Para la compra de semilla, la "Comisión Técnica de Seguimiento", integrada por la jefa del *Servizo de Marisqueo*, jefa de la *Sección de Extensión*, biólogos de playa y miembros del *Centro de Investigacións Mariñas* de Corón, elabora un protocolo con una serie de normas de obligado cumplimiento para la recepción del material destinado a entregar a las distintas agrupaciones de mariscadoras. Existe, además, un "Comité de Recepción", en el que técnicos del *Centro de Investigacións Mariñas* se encargan de controlar la calidad de la semilla y de distribuirla siguiendo los requisitos especificados en el protocolo. Los asistentes técnicos de cada cofradía o el biólogo de zona gestionan la entrega de la semilla a las distintas entidades a partir de un coeficiente que tiene en cuenta tanto el número de mariscadoras como el grado de desarrollo del Plan en las agrupaciones.

A pesar de que los porcentajes de mortalidad son elevados durante el primer mes de entrega, la superficie sembrada aumenta. Según estimaciones de la Administración autonómica, la superficie en cultivo, gracias a la recuperación de zonas de producción, alcanza en 1999 los 68.598 m², con una densidad media de 100 individuos por m², lo que supone en ese momento rendimientos de 2.400 ptas/m². Se multiplica, así, por 17,3 el espacio sembrado en los últimos años.

Tabla 4.10. Evolución de la superficie sembrada a lo largo del desarrollo del Plan Galicia

1996	1997	1998	1999
3.984 m ²	7.881 m ²	36.256 m ²	68.596 m ²

Fuente: Elaboración propia

El desarrollo del Plan pasa por numerosas dificultades desde el inicio. La intención de imprimir un cambio de tal calado entre las mariscadoras y la confluencia de una pluralidad de factores difícilmente abarcables originan una serie de disfunciones durante el proceso de implementación.

³⁴ El material entregado fue: máquinas de lavado a presión, balanzas, mesas de trabajo, cribas clasificadoras, calicatas, tamices, tanques, cajas, bandejas, bolsas, motocultores, medidores, microscopios, dinamómetros, calibres, ordenadores, GPS, planímetros, tractores, generadores, mini Ph-metros, lupas, neveras, boyas, cinchas, rollos de malla, varillas, tubos, ganchos y gomas.

³⁵ Provocada por infecciones víricas o bacterianas, temperatura del agua, salinidad, o sustancias contaminantes.

³⁶ Las principales empresas suministradoras de semilla son Remagro, A Ostreira y Tinamenor que se centran primordialmente en la producción de especies con mayor viabilidad como la almeja japónica y la ostra rizada. Centros de investigación adscritos a la Consellería, como el *Centro de Cultivos Mariños* de Ribadeo, el *Centro de Experimentación en Acuicultura* de Couso y el *Instituto Galego de Formación en Acuicultura* producen, en pequeñas cantidades, semilla de almeja fina y ostra plana.

Uno de los principales problemas es, tal como indicamos, la carencia de semilla. Las empresas no pueden garantizar en todo momento la producción necesaria, sobre todo de ostra. Tampoco los contactos que mantiene la Xunta con productores extranjeros dan resultado pues, a juicio de ésta, “tenían perfectamente colocada la producción en su mercado interno y querían evitar la competencia de terceros” (en *A pesca, o marisqueo e a acuicultura en Galicia. Análise da situación e perspectivas de futuro*, 1998)³⁷.

Por otro lado, los niveles de supervivencia son bajos, fenómeno que la Consellería achaca, dada la variabilidad encontrada en cada una de las entregas y de las distintas localidades, no tanto a la calidad de la semilla como al tratamiento que se le da en las agrupaciones.

Parte del problema de abastecimiento de semilla tiene su origen en el “sobredimensionamiento” que alcanza el Plan. Si bien en un principio fue necesario concienciar a las organizaciones de mariscadoras de la importancia de integrarse en un plan de estas características, la expectativas generadas por el proyecto provocan una entrada masiva de cofradías en el mismo, lo que supuso cierto desbordamiento por parte de la Consellería. En ello incide el hecho de que no se aplicaron en la mayoría de los casos las condiciones establecidas³⁸ para la selección de las agrupaciones.

Se produce, al mismo tiempo, un cambio de interpretación del concepto de “profesionalización” que intenta reconducir el nuevo conselleiro de pesca, Amancio Landín. Durante el primer año de vigencia, el Plan es concebido como un instrumento dirigido a conseguir un incremento de la producción en las zonas en él incluidas y lograr, así, un aumento del número de mariscadoras con un nivel de renta equivalente al salario mínimo interprofesional (SMI). Para el nuevo equipo de la Consellería, este enfoque resulta contradictorio con los criterios de profesionalización que definen la política de marisqueo desde 1990. Considera que el incremento de producción no puede implicar un aumento del número de mariscadoras, ya que impediría mejorar sus rentas por encima del SMI y obtener ingresos suficientes para asumir los costes de explotación y modernización de la actividad.

También las mariscadoras muestran cierto descontento en algunos aspectos. Sostienen que el trabajo es excesivo, así como el control que tienen que ejercer sobre sus compañeras y los furtivos. Creen, asimismo, que el exceso de material en algunas zonas y la escasez y baja calidad de la semilla suministrada fue provocado por la insuficiente atención dispensada por la Consellería a las necesidades reales de cada agrupación.

A pesar de estos problemas y otros como el estallido de conflictos territoriales entre colectivos (Raxó y Pontevedra), la falta de organización de ciertas mariscadoras (Redondela), condiciones físicas adversas (Anllóns), o las malas relaciones entre la agrupación y los órganos de gobierno de la cofradía (Mugardos), la Consellería juzga que los cambios introducidos en el sector a lo largo de los años de vigencia del programa son manifiestos.

En este sentido, y apoyándose en datos concretos como el incremento de la producción (un 47 por ciento entre 1996 y 1999, que asciende al 98,48 por ciento en cuanto a valor de la misma) y renta de las mariscadoras (de 997 euros de media en 1995 a 2.748 en 1999) o el aumento de altas a la seguridad social (en 1999 el 68,6 por ciento de las profesionales cotizan en el Régimen Especial del Mar), la Administración gallega insiste en el salto cualitativo que supone la puesta en funcionamiento del Plan Galicia, fundamentalmente, en lo que respecta al cambio de mentalidad y de aptitud por

³⁷ La Administración gallega considera que la cantidad de semilla entregada no tuvo una importancia crucial, ya que aumentan los niveles productivos de otras especies de moluscos no directamente implicadas en el Plan: almeja babosa, almeja japonesa y berberecho.

³⁸ Calidad de aguas, idoneidad de la zona para semicultivo y adecuación de la actividad a la normativa vigente.

parte de las mariscadoras que van ganando, con la introducción de métodos de trabajo colectivos y el abandono de otros empleos complementarios, mayor independencia, autoestima y capacidad para resolver los problemas y conflictos que se les plantean.

Su implantación ha puesto en manos de las mariscadoras material e infraestructura así como formación suficientes para iniciar el cambio y permitir a las profesionales ir asumiendo mayores cotas de responsabilidad sobre el proceso productivo. En definitiva, el Plan Galicia ha permitido el reforzamiento de las entidades asociativas y la asunción de tareas de diferente naturaleza por parte de las profesionales que han contribuido a desarrollar entre el colectivo un mayor trabajo en equipo.

3.3.2.2. Continuación del Plan

Los buenos resultados que consigue el Plan Galicia lleva a Amancio Landín y a su equipo a proseguir con el programa. El nuevo conselleiro no colabora de forma activa durante sus primeros años de ejecución al ser reticente a aceptar los criterios seguidos para seleccionar las cofradías participantes. Sin embargo, una vez que asume el cargo quiere redefinirlo e introducir una serie de cambios, corrigiendo los efectos detectados y desarrollando al máximo los aspectos más exitosos.

Desde el punto de vista estratégico, la Consellería de Amancio Landín prosigue el espíritu de la legislatura de Xoán Caamaño. Continúa los contactos regulares iniciados con el sector con la intención de presentar abiertamente a las mariscadoras las diferentes medidas, consensuar objetivos y buscar soluciones a los fallos en la implementación del programa.

La Consellería considera que la única forma de profesionalizar el marisqueo es persuadir y sensibilizar a las mariscadoras en la necesidad del cambio manteniendo la celebración de los encuentros y reuniones periódicas. Tratando de forma insistente los mismos asuntos, se entabla un diálogo fluido que busca aproximar posiciones, recoger las demandas del sector, debatir diferentes propuestas explicando su sentido y conocer su nivel de aceptación. Se mantiene, de este modo, el proceso de aprendizaje mutuo, característico de la legislatura anterior, por el cual el sector aprende las ventajas de modernizar la actividad y las herramientas para alcanzarlo, mientras, la Administración obtiene información del entorno aprendiendo cómo encarar las medidas más complicadas o polémicas.

La primera reunión de relevancia que celebra el nuevo equipo tiene lugar en Santiago de Compostela, en junio de 1998, con el fin de presentar a las 31 cofradías adscritas al Plan las principales líneas de actuación de la política de marisqueo durante los próximos años.

En este acto, la Consellería informa al sector de su pretensión de asegurar los resultados de las actuaciones emprendidas incorporando maquinaria complementaria para el cultivo y fomentando activamente la recuperación de zonas con semilla de almeja fina y ostra plana. En función de las características ecológicas de la zona, el departamento también reconoce la posibilidad de cultivar almeja babosa, al tiempo que pone freno a la colonización de almeja japonesa, preferida por muchas mariscadoras dado su crecimiento rápido y mayor resistencia.

Se invierte más en formación de las mariscadoras y se asigna un técnico a cada cofradía dentro del equipo profesional que presta asistencia al Plan Galicia. El nuevo equipo, integrado por biólogos y técnicos superiores en acuicultura, va a encargarse, bajo la coordinación de los biólogos de zona, de la asistencia a las mariscadoras en el semicultivo, de la gestión y organización del sector, así como del suministro de información sobre los bancos marisqueros.

La Consellería comunica al sector su intención de extender los objetivos del Plan a la totalidad de las cofradías con el fin de atender las previsiones de la Lei de Pesca que establece la obligación de apli-

car labores de semicultivo en las explotaciones marisqueras otorgadas en régimen de autorización. Si bien, insiste, dado el sobredimensionamiento del mismo, que toda extensión del Plan debe contar con un estudio previo de la zona objetivo, y el compromiso expreso por parte del sector de respetar las condiciones recogidas en el protocolo.

Al mismo tiempo, pretende enviar un mensaje de aviso y atención al colectivo en cuanto al límite de la ayuda económica y técnica. La Administración autónoma ve prioritario llevar a las organizaciones marisqueras a una independencia total de la tutela administrativa y conseguir que asuman el riesgo empresarial de su actividad con parte de los beneficios del aumento de la producción. Por tanto, amparándose en los principios comunitarios de libre competencia, considera que la financiación pública debe dirigirse únicamente a la implantación y consolidación de nuevos esquemas productivos, evitando el financiamiento permanente de la actividad.

En este ambiente de revisión de la política y cambios espectaculares en ciertas agrupaciones³⁹, se llega al *III Encontro de Mulleres Mariscadoras*, celebrado en Sada (A Coruña) los días 28, 29 y 30 de octubre del mismo año. En él participan 135 profesionales de 45 agrupaciones, junto a 60 técnicos de la Consellería y expertos en la materia⁴⁰.

Dado el elevado número de asistentes y con el fin de hacer más efectivo el encuentro, se organizan las sesiones en torno a talleres de debate, coordinados por personal técnico. La Consellería pretende convencer a las agrupaciones de que mantengan el nivel de esfuerzo de los últimos años, al tiempo que valora con el sector los logros alcanzados. Al margen de los datos de producción, las propias mariscadoras que asisten juzgan positivo el Plan en los siguientes términos:

- La puesta en marcha de agrupaciones y reglamentos internos les han permitido tener representación en los órganos de gobierno de las cofradías, además de concentrar la producción en lonja, aumentar el precio de retirada, así como vender clasificado el marisco. En ciertas agrupaciones se empiezan a crear fondos de capitalización para continuar con los trabajos de cultivo una vez terminadas las ayudas del Plan Galicia.
- El acceso a una mayor formación a través de cursos presenciales ha contribuido a concienciar al sector en la necesidad del cambio
- La planificación del trabajo y la realización de tareas en grupo ha redundado en el beneficio individual y colectivo al hacer posible no sólo un aumento de la producción sino también la reducción del furtivismo, la regeneración de zonas improductivas o la ampliación de las especies de cultivo.

En líneas generales, la Consellería advierte un cambio de mentalidad y actitud entre las asistentes y mayores habilidades oratorias. Las mariscadoras empiezan a considerar el marisqueo una profesión orientada fundamentalmente al cultivo y muestran mayor unidad y solidaridad entre ellas, e incluso, en algunos casos, perciben el futuro con cierto optimismo y entusiasmo.

Además de conocer la impresión de las mariscadoras, las Administraciones buscan abrir un debate sobre aquellos temas que afectan al desarrollo del marisqueo y que considera prioritarios. Con ello intenta convencer al sector para que continúe profundizando en las reformas iniciadas, al tiempo que pre-

³⁹ La Consellería gusta destacar el caso de las mariscadoras de Rianxo que pasan a ganar, entre 1996 y 1998, de 100.000 pesetas/año a 100.000 pesetas/mes.

⁴⁰ Exactamente *Axentes de Extensión*, *Biólogos de Zona*, personal del *Servizo de Formación*, personal del *Servizo de Marisqueo e Ordenación de Caladoiros*, personal de *Servizos Centrais y Delegacións Territoriais y Comarcais*, y *Biólogos das Asistenciais Técnicas* a las cofradías.

tende consensuar con éste nuevos objetivos tales como avanzar en la cooperación entre las distintas agrupaciones con el fin de que realicen las ventas conjuntamente y obtener la denominación de origen para los productos marisqueros⁴¹.

Debido a que las ayudas económicas del Plan Galicia terminan en 2000 y las entidades del sector se habían comprometido a continuar con el programa al menos tres años más una vez finalizado, la Consellería cree necesario reunirse nuevamente en 1999 con el sector. Se celebran así en diferentes lugares de la costa gallega siete *mini-encontros* al que asiste una representación de cada cofradía de la zona participante en el Plan⁴², formada por el patrón mayor, el secretario de la cofradía y la directiva de la agrupación de mariscadoras. Se elige este tipo de reunión reducida para conseguir mayor proximidad entre Administración y sector, si bien a algunas reuniones no asisten ni el patrón mayor ni el secretario.

El objetivo es aclarar dudas sobre aspectos concretos del Plan y explorar la disponibilidad de las mariscadoras con respecto a la continuación del programa. El departamento pretende centrar la discusión en torno a los siguientes temas:

- Funcionamiento de las agrupaciones, en concreto el reglamento interno y reglamento sancionador, elecciones, creación de fondos de capitalización, procedimiento de altas y bajas, y búsqueda de mecanismos de compensación para aquellas personas que realizan tareas a mayores en la agrupación.
- Vinculación entre el alta en el Instituto Social de la Marina y la obtención del Permiso de Explotación.
- Acceso a ayudas comunitarias a partir de 2000 e información sobre la subvención de la Consellería de Familia relativa al alta en la Seguridad Social.
- Colocación de boyas o balizas para la señalización de los semicultivos de almeja y ostra con el fin de evitar accidentes, y establecimiento de criterios para el repuesto de semilla.

Si bien las intervenciones más críticas a la actuación realizada por la Administración proceden de las asistencias técnicas y funcionarios de la propia Consellería, el departamento constata a lo largo de las diferentes reuniones que, a pesar del desarrollo del Plan y el contacto permanente con las cofradías, siguen produciéndose las mismas resistencias y dudas:

- El sector no tiene claro que el Plan es un proyecto formativo para aplicar técnicas de cultivo al marisqueo y de fomento de la organización.
- La mayoría de las agrupaciones carecen de fondo de capitalización para realizar cualquier transacción económica básica.

⁴¹ Los debates son moderados por personal de la Xunta (Susana Carballo, Prudencia Santasmarinas, Xosé Luis Meijoeiro...) o expertos en la materia (Tino Gago y M^a do Carme García Negro) que invitan a participar a las mariscadoras con una batería de preguntas. Así, por ejemplo, en el taller sobre **organización** los moderadores formulan preguntas tales como: ¿por qué es necesaria la organización?, ¿ves necesario o conveniente que en cada cofradía se constituya una agrupación de mariscadoras?, ¿ves necesario un reglamento interno?, o en el taller de **calidad del medio ambiente**: ¿influye la calidad del medio marino en la productividad del banco marisquero?, ¿sabrías identificar los diferentes tipos de contaminación que existen en vuestras playas?, ¿Contaminas tú?: Detergentes y jabones, aguas residuales, aceites doméstico..., ¿Os está afectando algún foco contaminante próximo o lejano?, etc.

⁴² La celebración de estos *mini-encontros* tuvo lugar en las siguientes fechas: 10 de marzo (Cabo de Cruz, Corcubión, Muxía y Rianxo), 11 de marzo (Miño, Mugardos y Barallobre), 23 de marzo (Cedeira, Cariño, Espasante y O Barqueiro), 24 de marzo (Aldán, Arcade, Baiona, Moaña, Redondela y Vilaboa), 25 de marzo (Vilaxoán, Vilanova, O Grove y Raxó) 7 de abril (Camariñas, Río Anllóns, Baldaio y A Coruña) y 8 de abril (Ribadeo, San Cosme, Foz, Celeiro y O Vicedo).

- Se mantienen en numerosas zonas el conflicto entre marisqueo a pie y a flote.
- Se teme a una posible revisión de las concesiones y autorizaciones

La mayoría de las preguntas de las mariscadoras giran en torno al régimen sancionador y reglamento interno de las agrupaciones, al procedimiento de altas y bajas de las trabajadoras adscritas al Plan y al futuro de las asistencias técnicas. Manifiestan nuevamente su descontento sobre la escasa cantidad de semilla que reciben y las condiciones en que las que les llega y protestan enérgicamente por el sistema de suministro de material que no se adecua a las solicitudes presentadas.

Finalizado el Plan Galicia, los servicios de marisqueo, extensión y formación elevan al equipo directivo de la Consellería una serie de recomendaciones con vistas a continuar ciertas líneas del programa en el futuro.

Desde el punto de vista del recurso y de su producción, los implementadores del Plan juzgan necesario desarmar el binomio ostra plana-almeja fina dado la irregularidad de los resultados alcanzados, concentrando el cultivo de ostra únicamente en aquellas zonas más propicias. Consideran, al mismo tiempo, prioritario fomentar la recuperación de zonas de cultivo con semilla de recursos autóctonos (almeja fina, ostra plana, y en ciertos casos almeja babosa) y evitar la colonización del medio por parte de almeja japonesa.

También estiman crucial mantener el fomento de nuevas estrategias de mercado para la mejora de la comercialización de los productos marisqueros, y continuar financiando las asistencias técnicas en las cofradías y ciertas ayudas estructurales.

En este sentido, aunque algunas agrupaciones a lo largo de la vigencia del Plan habían sido capaces de crear fondos de reserva y capitalización, la mayoría carecen en 2000 de este tipo de instrumentos, de modo que una vez terminado el Plan Galicia, la Xunta va a considerar pertinente prorrogar, a petición del sector y de los propios miembros del servicio de extensión y formación, una serie de ayudas dentro del programa operativo IFOP (2000-2006)⁴³.

Estas ayudas, que están destinadas tanto a la acuicultura como a cultivos marinos o semicultivos, se dirigen, en el caso del marisqueo, a subvencionar cualquier elemento que permita aumentar la producción marisquera, mejorar las condiciones higiénicas y la calidad del producto, en concreto: (I) asistencia técnico-científica, (II) maquinaria y material para el cultivo (mesas, pochones...), y (III) equipos informáticos e instalaciones telemáticas.

En este clima de cierta tranquilidad financiera, tiene lugar el **IV Encontro de Mulleres Mariscadoras** entre junio y julio de 2000. Por primera vez se celebra en diferentes zonas⁴⁴ con el propósito de que puedan asistir el mayor número de mariscadoras. Los directivos y técnicos de la Consellería efectúan nuevamente una radiografía al sector, intentando convencer a las mariscadoras de la urgencia de implementar algunas medidas básicas tratadas en anteriores encuentros y presentando otras iniciativas.

⁴³ Estas ayudas están reguladas en la Orden de 26 de julio de 2000 y destina para el 2000 un total de 1.335.306.000 pts.

⁴⁴ La Consellería organiza las reuniones en ocho zonas de la costa gallega: Zona de Lugo; zona A Coruña Norte (Cedeira, Cariño, Espasante, O Barqueiro); Zona de Ferrol (Ferrol, Barallobre, Mugar dos, Miño, Pontedeume, A Coruña y Sada); Zona de Noia (Camariñas, Corcubiión, Lira, Muros, Portosín, Porto do Son, Noia, Baldaio, Anllóns); Zona Ría de Arousa Norte (Rianxo, Cabo de Cruz, Pobra y Palmeira); Zona Ría de Arousa Sur (O Grove, Cambados, Vilanova, Vilaxoán, Illa de Arousa y Carril); Ría de Pontevedra (Aldán, Lourizán, Pontevedra y Raxó); y Ría de Vigo (Baiona, Redondela, Arcade, Vilaboia y Moaña).

En los diferentes encuentros el departamento debate con las mariscadoras la necesidad de que se den de alta en la Seguridad Social del Mar (ISM) tanto para conseguir el Permex como para comprometer al colectivo en las tareas de limpieza y vigilancia. También se insiste, como en anteriores encuentros, en la mejora y creación de agrupaciones como medio para asumir mayor protagonismo en los órganos de poder de las cofradías.

En el transcurso del encuentro, la Administración expone el borrador de los estatutos de la futura asociación gallega de mariscadoras con el objetivo de que cada agrupación estudie el documento. La creación de esta entidad había sido solicitada por las propias agrupaciones para tener representación en órganos tales como el *Consello Galego de Pesca* y gestionar la solicitud de una denominación de origen para la almeja fina. Con ella se pretende mejorar la representación del sector, así como reducir el número de interlocutores en diferentes foros.

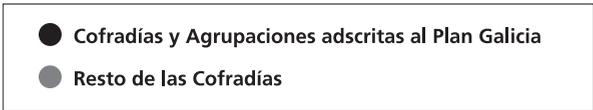
Asimismo se da a conocer el proyecto de construcción de mini-criaderos y los nuevos cursos de formación. La intención de construir mini-criaderos responde a la demanda permanente de subsanar la insuficiencia de semilla. La Administración pretende calibrar la viabilidad del proyecto contando con el compromiso de las propias cofradías.

Por su parte, el contenido de los nuevos cursos de formación se orientan a la gestión de las cofradías, la comercialización de los productos, las medidas de seguridad en el trabajo y la reforma del Permex, aspectos que demanda el sector de forma reiterada.

Por último, dos asuntos despiertan especial interés en los diferentes *encontros*, la percepción de las directivas de un sueldo por el desarrollo de su actividad y el régimen sancionador interno. Una de las principales preocupaciones que muestran las mariscadoras es cómo hacer un buen uso de los reglamentos sancionadores internos para penalizar las infracciones causadas por aquellas socias que incumplen la normativa o no desarrollan las tareas que tienen encomendadas. Ante la proliferación de procedimientos defectuosos, la Administración insta al sector a seguir el procedimiento sancionador de forma más estricta, y evitar la revocación de expedientes por fallos en la instrucción y tramitación.

En cuanto al sueldo de las directivas por su actividad, una mayoría de agrupaciones se muestra favorable, si bien la decisión última, así como la cuantía y modalidad, se deja en manos de la asamblea general de cada agrupación.

Cofradías y Agrupaciones adscritas al Plan Galicia



5. DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y EVOLUCIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA DE MARISQUEO

“Por primeira vez as mariscadoras sentiron que a Administración chegaba a elas doutro xeito. Antes chegaba a través do DOG... agora a Consellería pregunta directamente ao sector qué problemas ten...”

Funcionaria 1, Grupo de discusión (p. 10).

La estrategia seguida por la Consellería, que hemos definido en el capítulo anterior como adaptativo-evolutiva, va a introducir una serie de reformas en la comunidad política creada durante la legislatura de Enrique López Veiga. La más importante es la posición central que alcanzan en la misma tanto los principales afectados, las mariscadoras, como ciertos puestos operativos e intermedios de la Administración autónoma, excluidos del centro de la red en la etapa de diseño y formulación de la política. Se consolida así una estrecha relación entre representantes de la Xunta y sector que va a afectar al resultado de la política y a contribuir al éxito de su proceso de puesta en marcha¹.

La estrategia que domina el estilo de la Consellería durante las legislaturas de Xoán Caamaño y Amancio Landín incide en dos aspectos principales; diálogo y consenso, o *imperativo consensual*, en palabras de Rein y Rabinovitz (1978). Con ello intentan reducir el conflicto y escasa aceptación de los objetivos y medidas entre las mariscadoras, iniciando un proceso de acercamiento al colectivo en busca de mayor implicación en la puesta en práctica de la política. Con tal propósito no dudan en renunciar, en especial Xoán Caamaño, a ciertos contenidos biológico-proteccionistas a favor de una interpretación más social de la política, y atenúan el ritmo de análisis y búsqueda racional de soluciones.

Se afianza la idea entre el grupo dirigente de la Consellería de que “la interacción por sí misma a menudo, soluciona, resuelve o disminuye los problemas” (Lindblom, 1991, p. 40) y que la implicación de grupos en la puesta en marcha supone, tal como indican Jordan y Richardson (1987), (I) asegurar una amplia participación, (II) alcanzar un amplio apoyo en torno al sistema, (III) reforzar un mayor compromiso con el éxito de la política, (IV) permitir a la Administración beneficiarse de la experiencia del resto de los actores y, en último término, (V) compartir la “culpa” por un posible fracaso.

Si consideramos que la puesta en marcha de la política es un proceso de interacción, necesitamos realizar un análisis de los participantes en la Comunidad de marisqueo y la unidad dentro de la cual operan los principales actores. En este sentido, es necesario entrar en la organización implementadora para ver cómo los individuos que forman parte de ella se relacionan y se comunican, organizan su trabajo, perciben el problema y absorben las reglas formales e informales.

¹ Son numerosos los autores que aprecian una conexión directa entre red y resultado de la política. Marsh y Rhodes (1992) apuntan que todos los casos estudiados en su libro “sugieren que las redes afectan a los resultados de la política. La existencia de una red política, o más particularmente una comunidad política, limita la agenda de la política y determina los resultados de la política”. Carsten Daugbjerg (1998) incide en la misma idea. El análisis comparado que realiza entre redes de agricultura en Suecia y Dinamarca es un buen ejemplo de ello. Este autor expone que la red de agricultura danesa está mucho más unida que la sueca lo cual favorece que los agricultores tengan una relación muy estrecha con el Ministerio de Agricultura. La existencia de esta comunidad política fuerte contribuye a que “los agricultores daneses tengan mayor éxito en transferir el principio fundamental de la política danesa, el principio de responsabilidad del estado, a la formulación de la política ambiental” (p. 88).

1. La Consellería de Pesca. Coordinación entre las unidades implementadoras

El estudio de la implementación es en buena medida un estudio de la burocracia (Edwards y Sharkansky (1978, p.293). Tal como señala Richard Elmore (1978), no se puede definir con certidumbre lo que una política es ni por qué se implementa, si no sabemos lo suficiente acerca del funcionamiento de las organizaciones. Sólo si llegamos a comprender la forma de trabajar de éstas, llegaremos a entender cómo las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación.

En la mayoría de las políticas estudiadas la implementación muestra el concurso de diversas entidades. O'Tolle (1989) señala que los casos más interesantes para los investigadores son los que se refieren a implementaciones que tienen lugar en contextos que involucran a diversos actores y a distintas agencias. Estos contextos se caracterizan, según este autor, por la presencia de espacios políticos densos, la respuesta a problemas públicos complicados, a menudo imbricados con otros problemas adicionales, y la existencia de sistemas políticos en los que el poder y, frecuentemente, la autoridad, son compartidos por diversas unidades.

La política que analizamos, en cambio, es diseñada e implementada por una única organización, la Consellería de Pesca. Siguiendo la clasificación de Kaufman (1973) estamos ante una instancia que administra directamente su propio programa², de modo que no se producen problemas derivados del concurso de diferentes niveles político-administrativos –si bien como vimos en páginas anteriores el Estado y la Unión Europea participan de forma indirecta en la elaboración y diseño³- pues la gestión de los recursos marisqueros tanto en aguas interiores como exteriores es competencia exclusiva de la Xunta.

La Xunta de Galicia adopta desde el primer momento el modelo tradicional de la Administración del Estado⁴, incorporando los rasgos de funcionamiento propios de una organización burocrática⁵.

Desde su instauración en 1981, la actividad pesquera va a estar siempre presente en el organigrama de la Administración autonómica. En un principio pesca comparte departamento con agricultura y alimentación (*Consellería de Agricultura, Pesca e Alimentación*) hasta que en 1987, tras la moción de censura contra el ejecutivo de Fernández Albor, el nuevo gobierno tripartito -PSdG-PSOE, Coalición

² En su obra *Administrative Feedback* (1973) Kaufman clasifica las instancias encargadas de la implementación por su función (Administración directa de programas, otorgamiento de fondos, reglamentación del comportamiento, prestación de servicios al público) y por su Administración (si administran sus programas propios o programas intergubernamentales)

³ Aunque la política de marisqueo es competencia exclusiva de la Xunta de Galicia, la Consellería mantiene relaciones estrechas, algunas veces no exentas de conflicto, con la Administración estatal en asuntos que tocan colateralmente a la actividad como son la Seguridad Social, gestión de puertos de interés general, medio ambiente u ordenación del litoral.

³ Vilas Nogueira (2000, pp. 161-162) señala refiriéndose al proceso de configuración de las Administraciones autonómicas en los años ochenta que aunque “es frecuente la crítica de que no se hubiese aprovechado la ocasión para introducir tipos nuevos de Administración pública, de acuerdo con los postulados de los profetas de la reforma administrativa (...) la crítica probablemente ignora que las propuestas de reforma más novedosas no son fácilmente realizables y, sobre todo, (...) es más fácil reformar una Administración “tradicional” ya existente que implantar *ex novo* una Administración “revolucionaria”.

⁵ Michael Mann, (en Bastos, 1998, pp. 22-23) siguiendo la tradición burocrático-weberiana, reduce a cinco las diez características del “tipo ideal” de organización burocrática establecidas por Max Weber

- Los burócratas son funcionarios (1) separados de la propiedad de la oficina por un status de empleado asalariado y (2) designados, promovidos y despedidos de acuerdo con criterios impersonales de competencia.
- Las oficinas burocráticas son (3) organizaciones en el interior de departamentos, cada uno de los cuales es centralizado y encarna una división funcional del trabajo; (4) los departamentos están integrados en una única Administración global, también encarnando una división funcional del trabajo y una jerarquía centralizada.
- La burocracia presupone (5) el aislamiento de los conflictos que se dan en la sociedad en torno a valores.

Galega y Partido Nacionalista Galego- encabezado por el socialista Fernando González Laxe⁶ reestructura el organigrama de la Xunta y pone en funcionamiento la *Consellería de Pesca* con un presupuesto inicial de 3.552.405 millones de pesetas, el más reducido del conjunto de los departamentos.

Esta constante se mantiene a lo largo de los años hasta el punto de que la Consellería de Pesca va a ocupar siempre un lugar relativamente secundario en el conjunto de la estructura orgánica de la Xunta. Aunque goza de cierto “peso simbólico-institucional” (Ballart y Ramió, 2000, p. 241)⁷, si acudimos a la distribución presupuestaria entre las distintas unidades (tabla 5.1) podremos observar que el peso real de la Consellería es muy limitado.

A pesar de que la partida presupuestaria destinada a pesca aumenta un 12,85 % de media entre 1993 y 2003- el aumento más importante se produce en 1995 con una subida del 63,1% con respecto al año anterior gracias a la llegada de fondos europeos⁸- la Consellería de Pesca es uno de los departamentos que percibe menos cantidad. Mientras la *Consellería de Educación e Ordenación Universitaria* y la *Consellería de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural*⁹ (departamento más próximo a la realidad pesquera) han recibido respectivamente durante estos últimos diez años una media del 40% y 8% del presupuesto, la Consellería de Pesca apenas ha recibido un 3,3%.

Desde el punto de vista organizativo, la Consellería de Pesca, al igual que el resto de las Consellerías de la Xunta, sigue desde 1994 el denominado *modelo mayoritario*. Según Ballart y Ramió (2000, pp. 244-246) este modelo comprende, además del consejero y las direcciones generales, una Secretaría General destinada a la gestión de los servicios comunes (gestión de personal, presupuesto, informática, asuntos jurídicos, etc.) y situada en una posición intermedia entre el consejero y las direcciones generales (ver gráfico 5.1). Con anterioridad a 1994, la Consellería de Pesca se inscribía en el *modelo tradicional*, cuya diferencia con el *mayoritario* estriba únicamente en la denominación de la instancia encargada de la gestión de los servicios comunes (de Secretaría General a Secretaría General Técnica) y en su ubicación al mismo nivel que las direcciones generales.

⁶ Anterior Secretario de Estado de Pesca y principal negociador del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea en asuntos pesqueros.

⁷ Tanto en la Administración del Estado como en las Comunidades Autónomas costeras, la política pesquera comparte estructura orgánica con otras materias, fundamentalmente, agricultura y ganadería. Así, en la Administración del Estado la pesca es competencia del *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*, mientras en las administraciones autonómicas se encuentra situada en los siguientes departamentos: en Asturias: *Consejería de Medio Rural y Pesca*, Cantabria: *Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca*, Euskadi: *Departamento de Agricultura y Pesca*, Catalunya: *Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca*, Comunitat Valenciana: *Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación*, Región de Murcia: *Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente*, Andalucía: *Consejería de Agricultura y Pesca*, Canarias: *Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación* e Illes Balears: *Consejería de Agricultura y Pesca*.

⁸ Por tanto, la cifra del crecimiento medio -12,85%- debe ser matizada pues el aumento del gasto de 1995 representa sobre la misma un 5,58%. Esto es, si no agregamos la subida del 63,1% de 1995 al cálculo de la media tenemos que el crecimiento medio baja al 7,27%.

⁹ La *Consellería de Educación e Ordenación Universitaria*, *Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda*, *Consellería de Sanidade* y *Consellería de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural* han absorbido durante 1993-2003 más del 70% del presupuesto de la Xunta.

Tabla 5.1. Comparación del presupuesto de la Consellería de Pesca con respecto a otros departamentos durante 1993-2003 (en Euros)

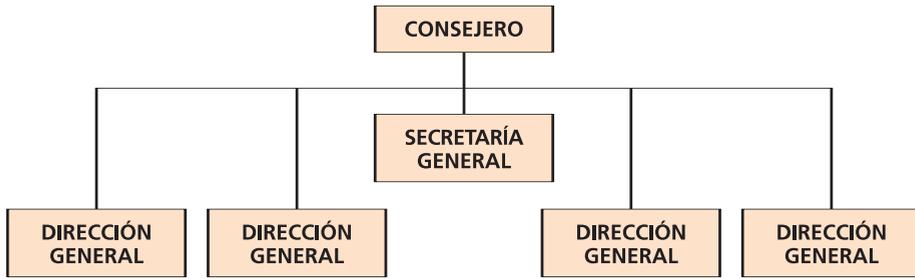
CONSELLERÍAS (1)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pesca e Asuntos Marítimos	53.461.589 (2,30%)*	54.168.397 (2,13%)*	88.349.993 (3,40%)*	99.077.386 (3,84%)*	105.529.341 (3,83%)*	116.432.133 (3,98%)*	126.775.714 (4,04%)*	132.481.669 (3,98%)*	144.537.833 (4,00%)*	154.574.962 (2,59%)*	163.609.085 (2,64%)*
Presidencia, RI e Admón. Pública	152.812.117 (2)	156.758.495	152.019.857	145.897.539	87.709.398	89.769.241	94.774.025	103.737.495	119.644.218	128.664.386	135.222.029
Economía e Facenda	93.741.721	101.134.776	105.192.371	97.050.232	110.882.267	107.934.177	108.838.387	121.630.690	142.727.573	168.114.507	126.122.892
Polít. Territorial, O. P. e Vivenda	342.864.537	361.356.231	340.380.266	291.039.264	302.635.438	288.179.263	279.924.572	298.182.034	322.037.298	304.070.815	320.864.550
Educación e Ord. Universitaria	984.309.010	1.055.379.635	1.137.502.680	1.206.748.500	1.234.675.976	1.265.457.947	1.363.169.443	1.443.504.489	1.516.862.602	1.592.371.138	1.649.226.652
Industria e Comercio	103.891.198	109.080.884	97.753.861	86.818.782	90.869.670	94.253.951	96.918.544	98.809.106	109.588.895	115.642.659	125.628.931
Política Agroalimentaria e Desen. Rural	232.541.217	244.984.908	232.090.854	211.145.617	296.531.150	195.223.348	215.159.957	228.954.485	262.257.611	293.977.718	316.261.555
Cultura, Comun. Social e Turismo	53.453.968	70.918.628	60.512.380	55.444.262	129.833.411	162.861.130	189.563.292	191.018.943	205.847.258	226.288.327	236.354.314
Sanidade	106.135.768	255.013.252	240.089.521	233.201.260	239.053.135	231.294.381	218.024.365	234.147.668	262.203.767	2.150.770.106	2.248.220.110
Xustiza, Interior e Relacións Laborais	28.731.167		31.659.370	41.167.279	43.782.295	80.485.792	83.205.558	90.581.298	97.370.986	103.252.300	105.863.623
Familia e Prom. do Emprego, Muller e Xuv.	100.716.833		110.873.096	112.484.776	113.663.793	177.208.064	230.667.832	243.602.111	258.163.493	286.592.851	294.316.605
Medio Ambiente						114.806.077	124.202.246	137.843.640	170.112.551	257.902.669	271.733.552
Asuntos Sociais	199.435.048	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	156.600.921	171.875.927
Emigración e Coop. Exterior										13.663.294	15.415.663

(*) Porcentaje sobre el total del presupuesto anual • (1) Denominación según la estructura administrativa de 2002

(2) En 1993 Relaciones Institucionais era Consellería con un presupuesto de 9.142.327 euros • (3) Forma parte de la Consellería de Sanidade

Fuente: Elaboración propia

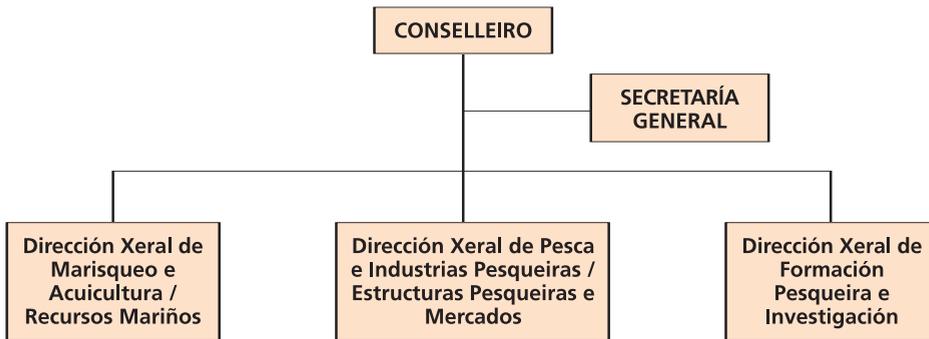
Gráfico 5.1. Modelo departamental mayoritario (órganos superiores)



Fuente: Ballart y Ramió (2000, p. 245)

Desde 1990 hasta la actualidad, la estructura básica de la Consellería ha permanecido inalterada: una secretaria general y tres direcciones. Se han producido cambios únicamente en la denominación de las direcciones y en la aparición y diversificación de sus unidades internas (subdirecciones, servicios, secciones y negociados).

Gráfico 5.2. Estructura orgánica básica de la Consellería de Pesca entre 1990-2001: cambios en la denominación de las Direcciones Xerais



Fuente: Elaboración propia

Durante la legislatura de López Veiga, la principal unidad encargada de la política de marisqueo es la *Dirección Xeral de Marisqueo e Acuicultura*, estructurada en dos subdirecciones generales: *Subdirección Xeral de Marisqueo e Acuicultura* y la *Subdirección Xeral de Protección de Recursos*. Esta unidad tiene encomendadas funciones de ordenación marisquera y de cultivos marinos así como el establecimiento de las condiciones para el ejercicio de la actividad. También se encarga de la protección de los recursos marinos, de la vigilancia e inspección y colabora en acciones de salvamento.

Cuando Xoán Caamaño asume el cargo de conselleiro en 1993 no introduce ningún cambio en el organigrama de esta dirección general, no así Amancio Landín que, entre 1998 y 1999, modifica profundamente la estructura cambiando su denominación por la de *Dirección Xeral de Recursos Mariños* y diversificando los servicios de cada una de las subdirecciones. A partir de aquí, hasta la reforma orgánica de 2002, la Subdirección Xeral de Marisqueo e Acuicultura pasa a estar integrada por los servicios de marisqueo, acuicultura y asesoría técnica y la *Subdirección Xeral de Protección de Recursos* por los servicios de pesca y de inspección y vigilancia.

Aunque el principal órgano encargado de la puesta en práctica de la política es la *Dirección Xeral de Marisqueo e Acuicultura*, la complejidad de la materia obliga a que participen otras unidades, en especial, la *Dirección Xeral de Formación Pesqueira e Investigación*. Sin embargo, tal como puede apreciarse en el gráfico 5.2, entre las dos direcciones generales no existe ningún tipo de conexión a nivel horizontal. Más allá de la secretaría general y de los encuentros periódicos entre los responsables de las direcciones, el trabajo realizado diariamente por los funcionarios en un mismo ámbito de actuación se encuentra escasamente coordinado.

La coordinación entre unidades mejora a partir de 1995. La puesta en marcha del Plan Galicia y los Cursos NOW genera un mayor acercamiento entre los responsables de la dirección general de *Formación e Investigación* (Ana Gallego, directora general, Prudencia Santasmarinas, jefa de la *Sección de Extensión Pesqueira* y Lino Lema, jefe del *Servizo de Extensión Pesqueira*), la dirección general de *Marisqueo e Acuicultura* (Rosa Quintana, jefa del *Servizo de Marisqueo*) y la secretaría general (Miguel Ángel López Sieiro, subdirector general de *Relacións, Planificación e Sistemas de información*).

Este acercamiento posibilita la creación de un **grupo de trabajo** cohesionado en torno a la política que va a permitir el aprovechamiento de las potencialidades de cada uno de los componentes del equipo. Esta cohesión es posible gracias a la empatía y a la relación estrecha que mantienen sus integrantes, el tamaño reducido del grupo y la presencia mayoritaria de mujeres comprometidas¹⁰.

Más allá de conexiones orgánicas formales, estos altos funcionarios van a mantener una comunicación fluida y permanente, próxima en muchos casos, a una relación de amistad¹¹, supliendo la carencia de un órgano horizontal (superior o colegiado) encargado de establecer pautas comunes para las unidades implementadoras¹². No se trata de un órgano formal entendido como un conjunto de personas definido de acuerdo con la estructura de la Consellería, sino de un grupo en el que determinados funcionarios se alían para realizar una actividad laboral determinada (Robbins, 1994, pp. 293-294), bajo las siguientes circunstancias:

1. Se encuentran comprometidos en una tarea común; mejorar las condiciones de vida y trabajo de las mariscadoras gallegas.
2. Poseen una misma visión sobre el problema del marisqueo y los objetivos de la política.
3. Se apoyan mutuamente en el trabajo, celebrando reuniones informales y elaborando comunicaciones internas e informes. La confianza sobre la que cimientan su relación interpersonal posibilita, además, el pleno aprovechamiento de las aptitudes de cada uno y el control de posibles conflictos que puedan surgir en el desempeño de sus funciones.

¹⁰ Los integrantes del grupo son conscientes de que la presencia de mujeres en puestos de responsabilidad fue determinante a la hora de cambiar la imagen que tenía la propia Consellería del sector, reducida a la problemática que los pescadores transmitían a través de las cofradías. Tal como indica un funcionario del departamento: "El hecho de que fueran mujeres las representantes de la Consellería, hizo que la comunicación con las mariscadoras fuera más intensa y fácil" (Funcionario 1, Grupo de discusión, p. 2).

¹¹ Los funcionarios coinciden en señalar que había cierto grado de amistad o "feeling" entre ellos, motivado por los continuos desplazamientos que realizaban en grupo, la "lucha" permanente con el sector y una misma perspectiva de cómo tenía que hacerse el trabajo (Grupo de discusión, pp. 1-4).

¹² Nos encontramos aquí la realidad presente en toda estructura organizativa en la que se combinan aspectos formales (voluntad de la dirección) e informales (elementos espontáneos y no previstos por la dirección) (De la Fuente, 1990, p. 36)

4. Comparten una visión común sobre qué debe constituir una “buena Administración” (Heywood y Wright, 1997, p. 79), esto es, comparten una misma cultura organizativa¹³ en torno a los valores de la organización. En este sentido, los miembros del grupo de trabajo juzgan que la Consellería debe:
 - a. Estar orientada a la gestión de los recursos y al servicio público, reduciendo al máximo el procedimiento burocrático¹⁴.
 - b. Intervenir activamente sobre el marisqueo dada la escasa madurez del mismo, estableciendo las reglas de juego que deben regir la actividad¹⁵.
 - c. Abrir cauces de diálogo con las mariscadoras con el propósito de aprender de su experiencia y escuchar sus demandas para buscar soluciones concretas a sus problemas¹⁶, manteniendo siempre una posición firme ante cualquier vulneración de la norma¹⁷ que impida el desarrollo futuro del marisqueo¹⁸.
 - d. Convencer sin recurrir a la imposición, sobre la importancia de las medidas y normas diseñadas, dispensando un trato igual y no discriminatorio a todas las mariscadoras¹⁹.
 - e. Considerar el recurso marisquero un bien de dominio público, con una explotación circunscrita a un número reducido de personas con derechos y deberes, y protegido debidamente como cualquier recurso bajo el régimen de concesión²⁰.

Estamos ante el desarrollo, entre los responsables de la política de marisqueo, de lo que Argyris (1962) denomina “competencia interpersonal”, esto es, frente a la competencia puramente técnica derivada de la realización rutinaria de una tarea, estos funcionarios son capaces de expresar abiertamente sus propios sentimientos, valores y actitudes, además de mantener una posición abierta frente a nuevas ideas sin que se produzca entre ellos actitudes defensivas o de oposición. La información

¹³ Robbins considera que “el aspecto central de la cultura organizativa se refiere a un sistema de *valores compartidos*. En cualquier organización existen patrones de creencias, símbolos, rituales, mitos y prácticas que se han desarrollado a lo largo del tiempo. Estos *valores* crean acuerdos comunes entre los miembros acerca de lo que es la organización y cómo se deberían comportar sus miembros” (1990, p. 438, en Fuente Sabaté; García-Tenorio Ronda; Guerras Martín y Hernangómez Barahona, 1997, p. 212).

¹⁴ “Una buena Administración tiene que estar al servicio del administrado... Cuando voy a la Administración como administrada tengo muchos “rebotes”, cosa que no me extraña ya que los funcionarios no salen a la calle, no hablan con el ciudadano, no preguntan...” (Funcionaria 1, Grupo de discusión, p. 11).

¹⁵ “Mi impresión es que el papel de la Consellería en los primeros años noventa es un papel intervencionista. La verdad es que inicialmente tuvo que ser la Administración quien tuvo que introducir aspectos innovadores, quien dio todos los pasos para organizar al sector” (Funcionario 2, Grupo de discusión, p. 5).

¹⁶ “Con respecto a otros colectivos, el comportamiento de la Consellería de pesca es sobre todo de cercanía al sector... Es rarísimo que un conselleiro hable con una mariscadora, y que un director, subdirector, jefe de servicio tengan una amistad o cercanía con una mariscadora, hasta el punto de conocer temas personales” (Funcionario 2, Grupo de discusión, p. 8).

“Lo que sí es cierto es que toda la gente que participó en este proceso lo hicimos con una característica común que fue la de escuchar. Saber escuchar es fundamental es este trabajo...” (Funcionario 1, Grupo de discusión, p. 9).

¹⁷ “La cercanía al sector tiene, evidentemente, sus desventajas. De alguna forma esa cercanía es aprovechada por parte del sector para no respetar a la Administración cuando tiene que adoptar una serie de medidas” (Funcionario 2, Grupo de discusión, p. 8).

¹⁸ “No creo que una buena Administración sea la que diga sí a todo lo que hace el sector, porque el sector piensa en su presente... La Administración sí que tiene que valorar la rentabilidad económica día a día, pero también tiene la responsabilidad de pensar en el futuro” (Funcionaria 2, Grupo de discusión, p. 10).

¹⁹ “Cuando estabas allí con ellas encontrabas situaciones muy críticas. Iban a hablar con alguien (funcionario) que no les atendía... Casos que eran de flagrante ilegalidad y que tú tampoco podías decir “esto es ilegal”... Sí que había gente en la Consellería que tenía un trato bueno, pero...” (Funcionaria 1, Grupo de discusión, p. 8).

²⁰ “¿Por qué cuando los furtivos que sustraen marisco se considera una simple infracción administrativa, mientras que si sustraen mineral de una mina se considera un robo?” (Funcionario 2, Grupo de discusión, p. 11).

es transmitida con agilidad y sin temor a que cause consecuencias negativas, de tal forma que el proceso de toma de decisiones se orienta a la construcción del consenso y de sólidas relaciones interpersonales entre los miembros del grupo.

El resultado es la coordinación del trabajo a través de la comunicación informal entre el reducido número de miembros del grupo, desencadenando lo que Mintzberg (1998, p. 27) denomina "adaptación mutua", un mecanismo de control que lleva a que los actores implicados se adapten en el transcurso de la ejecución de su actividad. Como indica este autor "por norma general, la personas que trabajan juntas en grupos reducidos suelen amoldarse entre sí de modo informal, resultando la adaptación mutua el medio de coordinación más importante" (Mintzberg, 1998, p. 31).

Esto genera, paralelamente a la estructura orgánica de la autoridad formal de la Consellería, una suerte de "sociograma" (Piffner y Sherwood, 1960) de relaciones mediante el cual diferentes actores se comunican entre sí sin tener en cuenta las vías formales. De este modo, la directora general, Ana Gallego, o el subdirector general Miguel Ángel López Sieiro prescinden de formalismos y se sitúan en el mismo plano jerárquico al de los directivos medios (jefes de servicio y sección) obteniendo, a través de la construcción de esta red de contactos, gran parte de la información que necesitan para gestionar la política. Existen pues, relaciones cruzadas de mando (Robbins, 1994, p. 294), aunque la directora y el subdirector mantienen la autoridad formal que les faculta tomar decisiones en caso de discrepancia.

Se configura así, dentro del departamento de pesca, una red informal de canales de comunicación que utilizan los individuos para comunicarse al margen del sistema de autoridad formal. En la el gráfico 5.3 podemos observar diferentes tipos de comunicación:

1. Comunicación entre puestos del mismo nivel (los jefes de servicio de ambas direcciones).
2. Comunicación diagonal entre un nivel jerárquico y el subordinado de otro puesto del mismo rango jerárquico que aquél (jefa de servicio de marisqueo y jefa de sección de extensión o la directora general de formación e investigación y la jefa del servicio de marisqueo).
3. Comunicación que efectúa un salto de eslabón poniendo en contacto al superior de un directivo con el subordinado de éste (jefa de servicio de marisqueo, jefe de servicio de extensión y jefa de sección de extensión con el subdirector general).

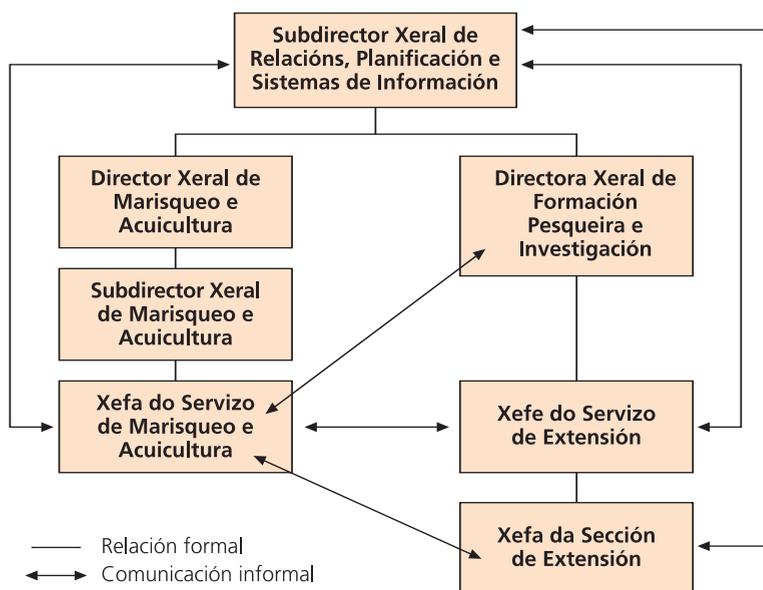
Este grupo de trabajo evoluciona hacia una estructura más "normalizada" (Mintzberg, 1998, p. 29-31) cuando se convierte en 1996 en *Comisión Coordinadora* del Plan 10 y en 1998 en *Mesa de Marisqueo*. Si anteriormente la coordinación entre las diferentes partes del grupo se fundamentaba en la comunicación y adaptación mutua de sus componentes, la creación de este órgano coordinador supone –sin abandonar estos mecanismos– reglar y sistematizar, al margen de la estructura orgánica formal de la Consellería, las tareas conducentes a implementar el Plan Galicia.

Asimismo, la Comisión y Mesa normalizan los procesos de trabajo especificando y programando las funciones que deben realizar los diferentes miembros, al tiempo que el control del grupo pasa a un único individuo, bien al director del *Centro de Investigaciones Mariñas*, en el caso de la Comisión o bien al *Subdirector de Recursos Mariños*, en el caso de la Mesa.

Ambos órganos, que incluyen miembros del grupo de trabajo de la Consellería, surgen con el propósito de coordinar las tareas entre las direcciones generales implicadas (*Recursos Mariños* y de *Formación e Investigación*) y hacer un seguimiento exhaustivo del Plan Galicia.

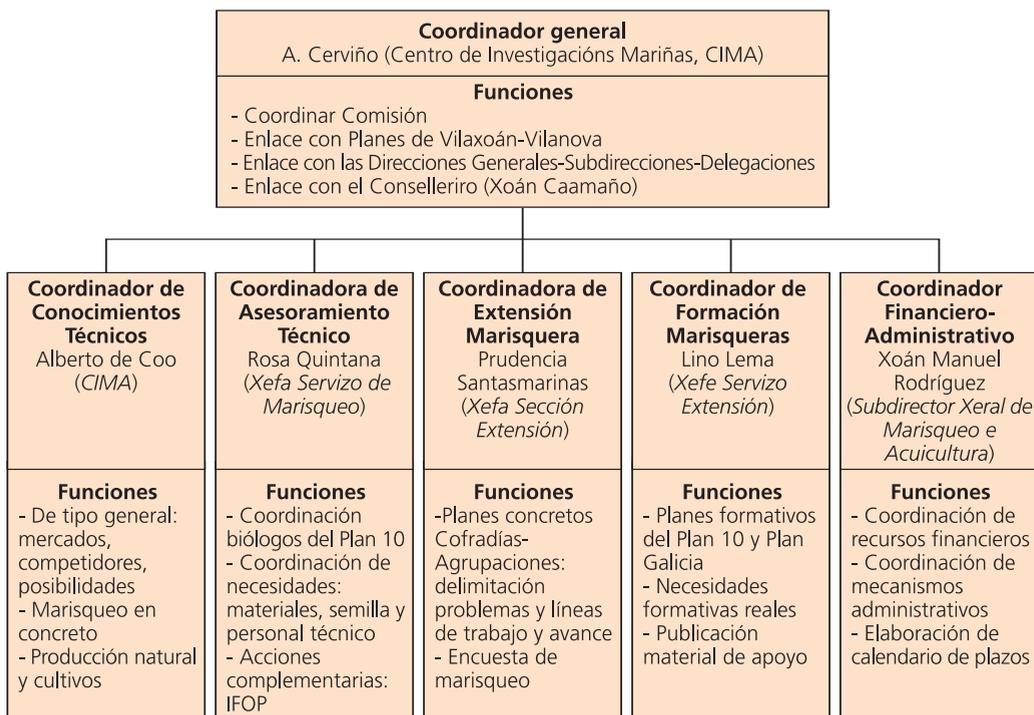
En el caso de la Comisión, tal como podemos apreciar en el gráfico 5.4 su estructura está basada en la existencia de un coordinador general y cinco coordinadores de áreas específicas, cada uno con funciones propias.

Gráfico 5.3. Canales de comunicación informal entre puestos encargados de la implementación de la política de marisqueo



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 5.4. Estructura de la Comisión Coordinadora



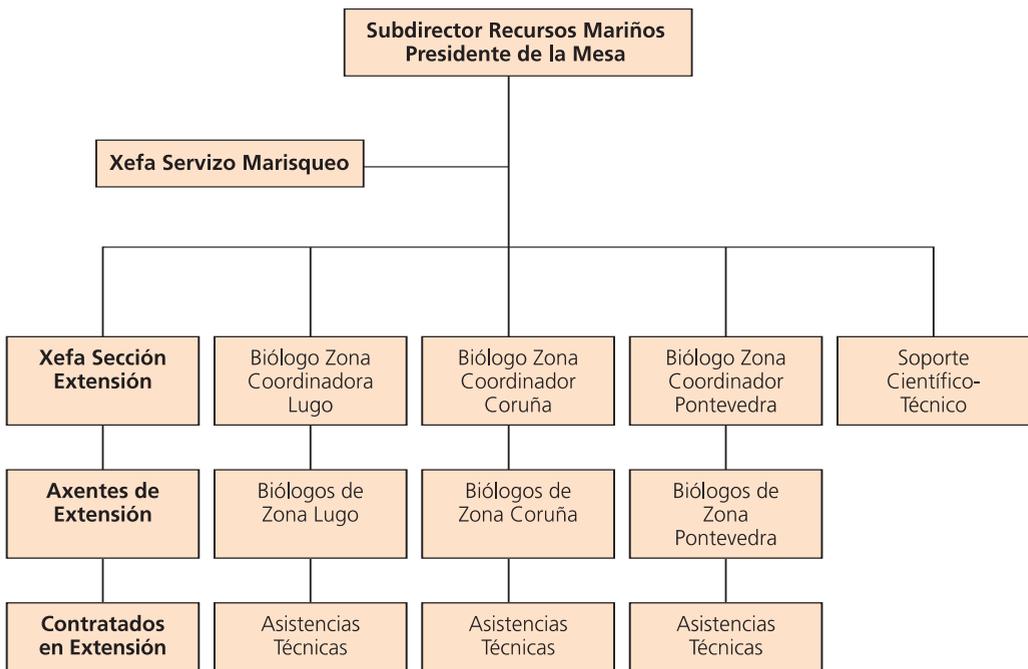
Fuente: Elaboración propia

Esta Comisión es transformada en Mesa de Marisqueo el 17 de marzo de 1998 por Xavier Pereiro, *Director Xeral de Recursos Mariños*, en el transcurso de una reunión celebrada en Sar (Santiago de Compostela). En ella participan los coordinadores de biólogos de zona de cada provincia, Antonio Cerviño, representante del CIMA y encargado de la coordinación técnico científica, y Prudencia Santasmarinas, coordinadora del grupo de formación y extensión.

Como podemos observar en el gráfico 5.5, a diferencia del grupo de trabajo y de la Comisión de 1996, se incorporan a la Mesa el *Subdirector de Recursos* que actúa como presidente, y sobre todo, los *Axentes de Extensión*, *Biólogos de Zona*, personal contratado y los *Asistentes Técnicos*, es decir, aquellos niveles administrativos que trabajan directamente con las mariscadoras, realizando tareas variadas, tales como: (I) recibir las partidas de material y semilla, (II) dirigir los trabajos a pie de playa, (III) controlar y hacer el seguimiento de las diversas fases del cultivo y de la evolución de las capturas en los bancos marisqueros, (IV) recoger muestras para la red de control de la calidad del medio marino, o (V) asesorar y asistir a las cofradías.

Estos puestos operativos se convierten, en definitiva, en la principal fuente de información sobre el sector y canal privilegiado de comunicación entre éste y la Consellería. Su inclusión en la Mesa responde a la necesidad de integrar en un mismo órgano no sólo a los titulares de los puestos de gestión de la política sino también a los niveles más próximos a las mariscadoras con el propósito de coordinar y hacer un seguimiento integral del Plan.

Gráfico 5.5. Comisión o Mesa del Plan Galicia



Fuente: Informe Plan Galicia (Documento interno)

2. Centralidad de los niveles operativos e intermedios de la Consellería

Si bien sigue primando la estructura propia del modelo burocrático-weberiano, la Consellería, a partir de Xoán Caamaño, minimiza el control jerárquico y distribuye la responsabilidad de la toma de decisiones entre todos los niveles organizativos. Se adopta una noción más flexible de la organización dando libertad de movimiento a los funcionarios.

La puesta en funcionamiento de la nueva estrategia adaptativo-evolutiva y la creación de la *Comisión Coordinadora y Mesa de Marisqueo* lleva a que los niveles operativos e intermedios, en particular los integrantes del *Servizo de Extensión Pesqueira* adquieran mayor protagonismo en el proceso de implementación. Estos profesionales pasan a tener mayor control sobre sus propias tareas, a tomar parte en las decisiones que les afectan, y a comprometerse con los objetivos de la política.

Xoán Caamaño y su equipo son conscientes de que “no es suficiente un buen diseño del plan de acción a llevar a cabo, ni tampoco contar con los recursos de todo tipo necesarios”, si no se tiene en cuenta “la disposición de los implementadores y sus relaciones con el resto de la estructura administrativa y con el entorno (actores, grupos y clientelas) en el que se sitúa la acción” (Subirats, 1989, p. 133).

Frente a la perspectiva de la denominada “burocracia maquina” (Mintzberg, 1998) que identifica la Administración con un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, altamente especializadas y que realizan tareas rutinarias, en la implementación de la política de marisqueo se da un alto grado de discrecionalidad en los funcionarios. Más que acatar de manera incondicional las órdenes, éstos poseen cierto poder que les permite escoger entre diferentes alternativas de acción (o de no acción) y poner en marcha su *capacidad de juicio* (Ham C. y Hill, M., 1984 y 1993)²¹ con el propósito de llevar a la práctica las medidas y objetivos establecidos.

Este diseño débil del control puede resultar, tal como indican Pressman y Wildavsky (1984, p. 248), en una gran libertad e innovación por parte de los implementadores para adaptar la política al entorno, posibilitando que su comportamiento afecte a los resultados de la misma. Se abren así las puertas a la *reimplementación* entendida como proceso de aprendizaje continuo sobre el sector y exploración de diferentes medidas de solución.

En este sentido, Van Meter y Van Horn (1975, p. 107 en Aguilar, 1993) apuntan que desde los años setenta numerosos estudios han demostrado que los operadores de los niveles inferiores pueden ejercer poder, y consecuentemente, afectar al desempeño de las organizaciones complejas. Estamos hablando de aquellos funcionarios que forman “la epidermis de contacto entre la Administración y sociedad” (Subirats, 1989, p. 129) y que Lipsky (1980) denomina *Street Level Bureaucrats*²². Estos trabajadores públicos mantienen un importante grado de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones lo cual les convierte en auténticos *policy-makers*, alejados de la imagen tradicional del funcionario que responde de manera mecánica a reglas, procedimientos o políticas (Maynard-Moody y Musheno, 2000). Esto lleva necesariamente, tal como apunta Dunleavy (1981) a que la política pueda ser “sesgada” durante el proceso implementador.

²¹ Ham y Hill distinguen *capacidad de juicio* de *violación de normas*, la cual se produce cuando los funcionarios verdaderamente tergiversan la norma a aplicar

²² Lipsky define del siguiente modo a los *Street Level Bureaucrats*: “Los trabajadores del servicio público que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de sus trabajos y quienes tienen discreción sustancial en la ejecución de su trabajo son denominados *Street Level Bureaucrats*. Las agencias de servicio público que emplean un número importante de *Street Level Bureaucrats* en proporción a la fuerza de trabajo son denominadas *Street Level Bureaucracies*. Los típicos *Street Level Bureaucrats* son profesores, policías y otro personal encargado de hacer cumplir la ley, trabajadores sociales, jueces, abogados públicos y otros funcionarios de justicia, trabajadores sanitarios y muchos otros empleos públicos que conceden el acceso a programas de gobierno y les proporcionan servicios. La gente que trabaja en estos puestos tienden a tener mucho en común debido a que experimentan analíticamente condiciones semejantes de trabajo”. (1980, p. 3)

A diferencia de otros contextos, en la política de marisqueo los *Street Level Bureaucrats* no se reducen a aquellos niveles que realizan tareas próximas al trabajo de un asistente social, como los *Axentes de Extensión*, sino que incluyen a puestos directivos medios que, dada la naturaleza de su trabajo y la propia percepción que tienen sobre lo que debe ser su responsabilidad hacia el sector, mantienen una relación directa con las mariscadoras e influencia notable sobre sus vidas. Se tratan de empleos *públicos semiprofesionales* de baja especialización horizontal²³ que (I) buscan diariamente soluciones a problemas que van surgiendo al margen del procedimiento rutinario, (II) se identifican con las demandas de las propias mariscadoras y (III) pretenden, a nivel organizativo, maximizar su autonomía.

Con la reforma del *Servizo de Extensión* en 1995, son replanteadas las funciones de los *Axentes de Extensión Pesqueira* pasando a tener mayor relevancia en tres campos principales:

- Fomento de las agrupaciones en tres aspectos: ayuda en la elaboración del reglamento interno, promoción y asistencia a las asambleas²⁴ y acercamiento entre cofradía y agrupación en caso de conflicto.
- Asesoramiento en general, informando a las cofradías sobre legislación, subvenciones y otros aspectos de interés publicados en el Diario Oficial de Galicia y ayudando a elaborar el Plan de Explotación.
- Divulgación de las tecnologías aplicables al sector y formación en el ámbito de la docencia y de la gestión.

Interactuando con las mariscadoras, los *axentes* pretenden provocar un cambio de actitud en el colectivo, al tiempo que intentan comprender sus problemas y colaborar en su resolución. El *Servizo de Extensión* es consciente de que para conocer las necesidades, deseos y objetivos del colectivo y transmitirle información de la manera más clara y directa es necesario un contacto personal y continuo con las mariscadoras.

En este sentido, los *axentes* no se encargan tanto de solucionar unilateralmente los problemas de las mariscadoras, como de intentar, empleando un lenguaje cercano y concienciándolas en sus posibilidades y capacidades, mejorar sus aptitudes y actitudes con el propósito de que actúen y utilicen de la forma más correcta sus recursos y sean capaces de resolver por sí mismas los problemas surgidos o aquellos que vayan apareciendo.

El *axente* juega un papel esencial, por tanto, en el proceso de implementación de la política. Realizando visitas continuas a las agrupaciones, bajando a la playa, informando y asistiendo a asambleas se convierte en el promotor de cambio de las mariscadoras. Una tarea semejante la realizan los jefes de *Servizo de Marisqueo*, *Servizo de Extensión* y *Sección de Extensión* que, si bien tienen como función principal gestionar, planificar y coordinar las diferentes actividades, desarrollan su trabajo en contacto directo con las mariscadoras, asumiendo, de esta manera, un papel próximo al *Street Level Bureaucrat*. No solamente mantienen una estrecha interacción con el sector dando lugar a dependencias mutuas y prácticas negociadoras no contempladas en la norma ni en el procedimiento formal de la Consellería. Más

²³ Mintzberg señala que la *especialización horizontal* se refiere al número de tareas que desempeña el empleado y se da, en su versión más alta, en puestos rutinarios de escasa preparación (Fuente Sabaté; García-Tenorio Ronda; Guerras Martín y Hernángomez Barahona, 1997, p. 176).

²⁴ Pilar Bermejo, *axente* durante los años noventa se refiere en los siguientes términos al papel capital que desarrollaban en las asambleas: "A veces nos lo piden, porque si saben que va alguien de la Consellería la convocatoria suele ser más numerosa y su presencia da más veracidad a lo que se dice. Esto en agrupaciones con más tradición no pasa tanto. También cuando hay que aclarar "temas espinosos" nos piden que vayamos (Plan Galicia en Redondela). Hay que señalar la diferencia de cómo abordar una asamblea en función de la zona donde esté: Moaña-Vilaboa / Arcade-Redondela " (1998, p. 147).

allá del ideal burocrático de “distancia impersonal” que rige el trabajo del funcionario, estos trabajadores públicos se implican de lleno en la problemática de sus administrados actuando como observadores activos de los efectos reales de la política sobre el terreno y enfrentándose a diario a las reacciones personales -positivas o negativas- que provocan las medidas del departamento.

Por otra parte, no reducen su rol a meros ejecutores de una decisión política, sino que operan, en numerosas ocasiones, como auténticos *policy-makers* gracias al grado relativamente alto de discreción y autonomía que tienen con respecto a la autoridad organizacional. Estos funcionarios pueden llegar a determinar la naturaleza, cantidad y calidad de los beneficios y sanciones proporcionados por la Consellería, decidiendo, entre otros aspectos, qué agrupaciones reciben ayudas del Plan Galicia o qué cofradías deben ser sancionadas de acuerdo con la información que reúnen diariamente. Son, además, profesionales en su campo y relativamente libres de la supervisión de sus superiores que les permiten actuar con cierta autonomía²⁵ maximizando, tal como señala Lipsky (1980) la utilización de los recursos disponibles

Los recursos de toda Administración son, por definición, escasos, en particular estos niveles administrativos principales destinatarios de las demandas incrementales de los grupos afectados. Aunque disponen de un importante caudal de fondos procedentes de la UE, tanto *axentes* como puestos intermedios no cuentan con personal, experiencia ni tiempo suficientes para desempeñar sus funciones y enfrentarse a las necesidades ilimitadas de las mariscadoras. A pesar de estas limitaciones, tienen que afrontar la toma de decisión de forma rápida y evitar situaciones de indecisión que puedan ser interpretadas por las mariscadoras como señal de incompetencia o falta de autoridad. Ello les lleva a limitar las demandas desarrollando atajos a través de los cuales simplifican la heterogeneidad de escenarios que presentan las 32 cofradías adscritas, al tiempo que pretenden reducir el nivel de expectativas del sector inculcándole un comportamiento determinado ante la Administración que sea sensible al contexto dominante: ayudas limitadas, servicios escasos, alto número de beneficiarios y problemas de difícil solución.

En definitiva, quienes implementan la política de marisqueo participan en las decisiones que determinan su contenido y son tenidos en cuenta por los propios decisores políticos y administradores de alto nivel²⁶. Se rompe, así, dos ideas básicas de la teoría tradicional de la burocracia (I) que la política es elaborada en la cúspide y es implementada en la base por agentes menos competentes que realizan un trabajo rutinario, altamente especializado y bajo el control estricto de sus superiores y (II) que los implementadores deben dejar a un lado su propio criterio y someterse a la autoridad de los elaboradores de las políticas²⁷.

²⁵ En relación con la autonomía, el funcionario 1 manifiesta que:

- “Los servicios tienen unas funciones, pero dentro del servicio disponemos de autonomía para los aspectos que son de gestión e incluso de decisión de objetivos...”.
- “A la hora de definir los programas, evidentemente eran definidos desde los servicios con la participación de todos... Tomamos decisiones “operativas”... pues una vez que está aprobado el proyecto y tienes el marco de actuación dispones de autonomía” (Grupo de discusión, p. 17).

²⁶ “Nunca un *Director Xeral* se metió en que había que dar más semilla a una cofradía o a otra... A veces los políticos pueden tomar la decisión de favorecer más a una o a otra cofradía... pero siempre se dejó en manos de los técnicos” (Funcionaria 3, Grupo de discusión, p. 19).

²⁷ Los inicios de la consolidación de la Consellería a principios de los noventa va a permitir, a juicio de Lino Lema, una mayor flexibilización burocrática: “En 1993 y en 1994 estamos en una situación donde la Administración autonómica tiene apenas 10 años. La Consellería tiene una estructura que está empezando a consolidarse en aquel momento... Creo que es este momento en que empieza a haber una estructura suficiente para acometer labores de gestión con plena capacidad dentro del sector. La Administración pesquera hasta 1992 nunca fue una Administración gestora de recursos, sino una Administración burocrática pura y dura, de despachos y muros; de “abro la veda, cierro la veda” (Entrevista, 6).

En contra de esta visión, podemos constatar que los niveles operativos e intermedios de la Consellería tienen una influencia decisiva tanto en el proceso de implementación como en aquellas decisiones que afectan más directamente a las mariscadoras. Ello es debido a que poseen los siguientes recursos:

- Tienen capacidad profesional y conocimiento de primera mano sobre (I) cómo transcurre realmente la puesta en marcha de la política, (II) cuál es el grado de aceptación que generan las medidas entre las mariscadoras y (III) qué fallos existentes en el diseño deben ser modificados.
- Poseen una tupida red de contactos formales e informales entre diferentes unidades del departamento y actores clave del sector, lo que les proporciona gran accesibilidad e información abundante y renovada sobre la política y las mariscadoras.
- Tienen una considerable influencia sobre el sector ya que, por un lado contribuyen a socializar a las mariscadoras en las expectativas de la política y a situarlas en un lugar preferente dentro de la comunidad de marisqueo y, por otro, determinan qué agrupaciones son idóneas para recibir ayudas y entrar a formar parte del Plan Galicia.

El control de tales recursos confiere además a estos técnicos una posición central en el feedback. Kaufman (1973, pp. 1-5) define feedback como el proceso por el cual los líderes de una agencia —la totalidad de los puestos dirigentes— son informados del comportamiento subordinado de los niveles más bajos de la organización, permitiendo: (I) que los líderes puedan obtener la conformidad por parte de los subordinados o corregir y redirigir su comportamiento cuando empieza a alejarse de los patrones establecidos, y (II) que los líderes mejoren sus capacidades para clarificar las instrucciones, mejorar la capacitación, acomodar la autoridad y otros recursos a los requerimientos del trabajo de los subordinados.

Si bien el sistema de feedback presente en la política de marisqueo se orienta a controlar y a buscar la conformidad de los niveles administrativos inferiores, al mismo tiempo desarrolla un intenso “flujo de información” entre el centro político de la Consellería y los puestos intermedios y operativos que contribuye a reformular, de forma consensuada, ciertos aspectos de la política. La información fluye desde diferentes lugares de la Consellería de manera tanto “descendente”, “ascendente” como “horizontal” (Robbins, 1994, p. 344). Puede partir de un nivel de la organización a otro más bajo (comunicación descendente), por el cual el centro político y los administradores de alto nivel informan a los subordinados de la política y los procedimientos, asignan tareas y proporcionan instrucciones. También puede fluir hacia los niveles más altos de la Consellería (comunicación ascendente) informando a los puestos superiores sobre los problemas en la consecución de los objetivos y del comportamiento y opinión de sus subordinados con respecto a las medidas implementadas. Y, finalmente, puede circular entre miembros del grupo de trabajo de la política y administradores del mismo estrato (comunicación horizontal) facilitando la coordinación y acelerando, sobre todo en las comunicaciones informales, la puesta en marcha de las diferentes medidas.

El uso de estas vías de comunicación posibilita, por tanto, el surgimiento de un doble canal informativo. Por un lado, los subordinados reciben indicaciones sobre los objetivos y medidas que deben alcanzar e implementar, y por otra, los superiores jerárquicos son informados sobre el nivel de ejecución y aceptación de la política entre los funcionarios, así como del impacto de ésta en el sector.

El principal instrumento que utilizan los superiores para obtener información concreta del desempeño de sus subordinados es fundamentalmente el informe, considerado por Kaufman (1973, p. 24) el corazón del proceso de feedback. Son numerosos los documentos de este tipo que reciben durante la implementación del Plan Galicia tanto la *Dirección Xeral de Recursos* como la *Dirección Xeral de*

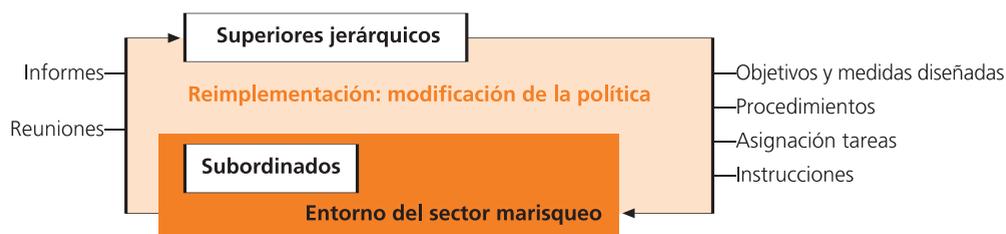
Formación e Investigación sobre el grado de mortalidad de semilla de ostra o almeja en las distintos arenales o sobre el nivel organizativo de las cofradías.

Junto a los informes, el intercambio de datos e información tiene lugar, en la mayoría de las ocasiones, en el transcurso de reuniones formales (cara a cara, a través del teléfono, el correo electrónico o el fax), dentro del grupo de trabajo, dentro de la *Comisión de Coordinación* o en encuentros esporádicos en el pasillo, en un despacho o a la hora del café. En estas reuniones los subordinados tienen la oportunidad de identificar y analizar problemas con sus jefes o con miembros de la alta dirección, a la vez que los jefes examinan la actitud de los funcionarios hacia las medidas y conocen a través de ellos, de forma directa y personal, tanto la variedad de reacciones que suscitan tales medidas en el sector, como las demandas más perentorias de las mariscadoras. En este sentido, podemos afirmar que no existe un sistema de inspección de personal basado en el rendimiento del trabajo del funcionario debido, entre otras razones, a la enorme complejidad que entraña cuantificar determinadas tareas atribuidas a la actividad de extensión. Sí existe, sin embargo, un seguimiento más o menos exhaustivo de la labor desempeñada tanto por los profesores contratados para impartir los cursos como por los asistentes técnicos que se encargan de realizar el seguimiento del plan en cada cofradía²⁸.

El papel de los técnicos y en particular de los *axentes de extensión*, es esencial en este proceso al actuar como engranajes entre las mariscadoras y el aparato administrativo, logrando que la información sea transmitida en ambas direcciones y haciendo posible que cuando una agrupación hace una demanda, ésta llegue hasta la unidad competente de la Administración pesquera. Esto ha posibilitado que muchos posibles conflictos no llegasen a plantearse y que se adoptara como norma de solución de los problemas la negociación (Lino Lema, 1999).

Los encuentros organizados anualmente, las reuniones que mantienen los axentes con las mariscadoras en las cofradías²⁹ y los cursos constituyen las fuentes principales de abastecimiento de información sobre el sector. Existe, de este modo, una tupida "red de contactos personales" entre los funcionarios de diferente nivel jerárquico encargados de la implementación que funciona como canales de transmisión de información de arriba a abajo y viceversa, especialmente entre los miembros del grupo de trabajo de marisqueo. Aunque esta red de contactos personales es informal, las prácticas formales de la organización van a contribuir, sin embargo, a su generación y mantenimiento.

Gráfico 5.6. Doble canal de información en el proceso de feedback



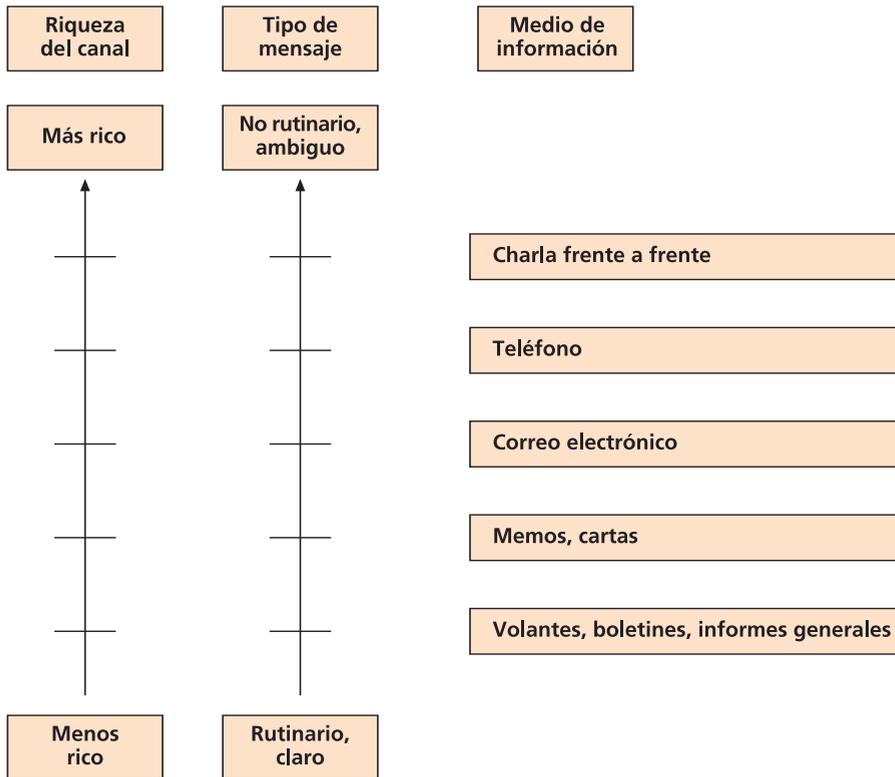
Fuente: Elaboración propia

²⁸ El seguimiento del trabajo de los asistentes técnicos es realizado en primera instancia por el biólogo de zona a través de un informe que eleva posteriormente a la Mesa.

²⁹ Este sistema ha sido posible gracias a la flexibilidad del horario de trabajo del agente de extensión que se adapta a las peculiaridades de funcionamiento del sector. Tal como indica una funcionaria del departamento: "Los *axentes* tenían un trabajo de 24 horas... Al sector no le podías decir que las reuniones tenían que ser entre las 9 de la mañana y las 2 de la tarde, así que muchos *axentes* empezaban algunas reuniones a las 8 ó 10 de las noche y no tenían límite de tiempo. Lo que nos interesaba en ese momento era hacer partícipe al sector en aquel proyecto y que el sector lo entendiera como un bien para su futuro" (Funcionaria 1, Grupo de discusión, pp. 19-20).

El desarrollo de esta red de contactos personales enriquece el canal de comunicación e información y dinamiza el proceso de feedback. Tal como señala Robbins (1994, p. 349) y podemos apreciar en el gráfico 5.7 las conversaciones cara a cara son las que muestran mayor riqueza porque transmiten una enorme cantidad de información durante un episodio comunicativo, esto es, ofrecen numerosas pistas de información (palabras, posturas, expresiones de rostro, gestos, entonaciones) proporcionan retroalimentación inmediata (verbal y no verbal) y son muy cercanas y personales. Por el contrario, los medios escritos impersonales, como los boletines y los informes revelan menos cantidad de pista y, por tanto, mayor pobreza informativa.

Gráfico 5.7. Jerarquía de la riqueza del canal



Fuente: S. P. Robbins, 1994, p. 349

3. A modo de recopilación. El modelo de Desarrollo Organizacional

Todo lo expuesto hasta aquí, nos permite llegar a una conclusión: la Consellería a partir de Xoan Caamaño, o al menos las unidades encargadas de la elaboración y puesta en práctica de la política de marisqueo, se aproxima al modelo que Richard Elmore denomina *Desarrollo Organizacional*.

Para el estudio de las organizaciones implementadoras, Elmore (1978) establece cuatro modelos que dan cuenta de las principales escuelas de pensamiento sobre análisis del proceso de implementación: *Administración de sistemas*, *proceso burocrático*, *desarrollo organizacional*, y *conflicto y negociación*. En la tabla 5.2 podemos apreciar las características básicas de cada uno de estos modelos organizacionales.

Tabla 5.2. Modelos de organizaciones de implementación según Richard Elmore (1978)

	MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS (Tradición racionalista)	MODELO DEL PROCESO BUROCRÁTICO (Tradición sociológica)	MODELO DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL (Tradición sociológica y psicológica)	MODELO DEL CONFLICTO Y NEGOCIACIÓN
PROPOSICIONES BÁSICAS	<ul style="list-style-type: none"> *Eficacia: cumplimiento de fines y objetivos *Principio del control jerárquico. *Asignación óptima de las responsabilidades entre las unidades subordinadas. 	<ul style="list-style-type: none"> *Autonomía y rutina, atributos centrales. *Poder fragmentado y disperso entre unidades. *El proceso de toma de decisión: controlar autonomía y modificar la rutina. 	<ul style="list-style-type: none"> *Satisfacción de necesidades psicológicas y sociales de los individuos. * Maximización del control, participación y compromiso individuales en todos los niveles. *Proceso de toma de decisiones: creación de grupos eficaces de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> *Las organizaciones son arenas de conflicto. *La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable. *Proceso de toma de decisiones: negociación dentro y entre las unidades organizacionales.
PERCEPCIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN	<p>La implementación consiste en (I) definir detalladamente los objetivos, (II) asignar a las unidades subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño congruentes con los objetivos (III) supervisar el desempeño del sistema (IV) hacer los ajustes necesarios para elevar el grado de cumplimiento de los fines.</p>	<p>La implementación consiste en (I) identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y (II) establecer cuál de los repertorios de rutinas requiere modificaciones.</p>	<p>La implementación consiste en (I) identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y (II) establecer cuál de los repertorios de rutinas requiere modificaciones.</p>	<p>La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes.</p>

FRACASO, ÉXITO, ADAPTACIÓN Y NEGOCIACIÓN

Fuente: Elaboración propia

	MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS (Tradición racionalista)	MODELO DEL PROCESO BUROCRÁTICO (Tradición sociológica)	MODELO DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL (Tradición sociológica y psicológica)	MODELO DEL CONFLICTO Y NEGOCIACIÓN
	<p>*El fracaso de la implementación se debe a: (I) mala definición de la política, (II) imprecisión en la asignación de responsabilidades, (III) falta de especificación de los resultados deseados (IV) falta de responsabilidad de las personas involucradas o discrepancias entre formulación y comportamiento de los subordinados.</p> <p>*La adaptación es una consecuencia necesaria de la retroalimentación entre el desempeño de las unidades subordinadas.</p>	<p>*El fracaso de la implementación tiene sus raíces en el comportamiento "ineficiente, irresponsable, injusto, oneroso o confuso". de los funcionarios públicos.</p> <p>*Los mecanismos de adaptación contribuyen a que los implementadores aprendan a adaptarse a las tensiones e incertidumbres que implica la prestación de servicios.</p>	<p>*El fracaso de la implementación surge como ausencia de consenso y de compromiso entre los responsables de la implementación. El éxito se valora en función de: (I) el grado en que los implementadores participan en la formulación, (II) la cantidad de estímulos que reciben para ejercer independientemente su capacidad de juicio en el establecimiento de sus propias formas de proceder, y (III) el grado en el que son incentivados para conformar grupos de trabajo sólidos.</p> <p>*Adaptación mutua. La política es moldeada por los responsables de la implementación, de la misma manera que el comportamiento de éstos resulta modificado por la política. Con ello se logra que los implementadores asuman un interés personal directo en el desempeño de sus funciones.</p>	<p>*El éxito o fracaso sólo puede definirse en relación con los objetivos e intereses de todas las partes implicadas en el proceso de negociación.</p> <p>*La negociación no exige que las partes lleguen a ningún acuerdo, sino que accedan a ajustar mutuamente su forma de proceder, con el fin de conservar la relación como medio para asignar recursos.</p> <p>*Por tanto, el proceso de negociación evoluciona a través de la convergencia, la adaptación mutua y la acuerdos provisionales.</p>

Tal como podemos observar en esta tabla, la implementación, según el modelo de *Desarrollo Organizacional*, se basa en la búsqueda de adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables implementadores, de modo que el éxito del proceso reside en la capacidad que tenga de generar consenso en torno a las metas, de propiciar el ejercicio de la autonomía individual y de fomentar el compromiso con la política por parte de quienes deben ponerla en práctica (Elmore, 1978, en Aguilar, 1993, p. 219).

El proceso implementador de la política de marisqueo puesto en funcionamiento por Xoán Caamaño incide en estos dos aspectos, busca (I) el consenso no sólo entre el equipo dirigente y los encargados de la implementación sino también entre el departamento y el sector marisquero, y (II) la adaptación mutua de intereses, objetivos y percepciones del problema entre los diferentes actores implicados.

Si bien la política es elaborada en la cúspide de la jerarquía, el grupo de trabajo que se encarga de ponerla en marcha va a influir decisivamente en su modificación. De este manera, los rasgos que definen el proceso de implementación de la política no son tanto el control jerárquico ni la rutina burocrática, sino la *motivación individual* y la *cooperación interpersonal* entre los implementadores que participan en su reformulación, tienen cierto grado de autonomía y discrecionalidad en el ejercicio de su funciones y establecen un grupo de trabajo sólido con el fin de aprender a través de la práctica³⁰ y darse apoyo mutuo en la resolución de problemas.

Encontramos, así, los elementos esenciales del modelo de "Desarrollo Organizacional" indicados por Elmore:

- Énfasis en el consenso entre los elaboradores de la política y sus implementadores, motivación y compromiso de los individuos, así como interacción y apoyo mutuo³¹.
- Centralidad de los grupos de trabajo con fuertes relaciones interpersonales.
- Flexibilización del control jerárquico: la implementación se origina en *la base de las organizaciones, no en la cúspide*.
- Aprendizaje y adaptación mutua: la política es moldeada por los responsables de la implementación, de la misma manera que el comportamiento de éstos resulta modificado por la política a través de un proceso de aprendizaje.

Este tipo de organización mantiene, por otra parte, una actitud abierta y receptiva hacia el entorno sobre el que actúa permitiéndole participar activamente en redes políticas en las que una pluralidad de actores intervienen bajo una relación de "dependencia de poder" (Heywood y Wright, 1997, p. 86).

³⁰ Milbrey McLaughlin (1976) nos ofrece desde la *Rand Corporation* un buen ejemplo de aprendizaje a través de la práctica a raíz del estudio de varios proyectos diseñados para modificar la organización de las aulas y la elaboración de material escolar. Esta autora observa que la tarea de elaborar material escolar le ofrecía "al personal educativo un sentido de participación y una oportunidad de aprender a través de la práctica". Añade además que: "El trabajo grupal en la elaboración de materiales... daba al personal una sensación de participar como "propietarios" en el proyecto... Pero lo más importante era que la elaboración de materiales ofrecía a los usuarios una oportunidad para reflexionar, en términos prácticos y operativos, en los conceptos que fundamentaban el proyecto..."

³¹ En este sentido, Elmore (1978, p. 232, en Aguilar, 1993) señala que la principal crítica que ha recibido el modelo del *Desarrollo Organizacional* es su excesivo énfasis en el consenso, la cooperación y los vínculos interpersonales y la escasa importancia al papel que juega el conflicto en las organizaciones. Crítica, en todo caso, que podría hacerse a los otros tres modelos pues ninguno se enfrenta directamente al problema que surge cuando el control, la rutina y el consenso fallan dentro de una organización.

4. La Comunidad Política durante el proceso de implementación

La comunidad que participa en el diseño y elaboración de la política estaba integrada, tal como vimos en páginas anteriores, por un grupo reducido de individuos con valores, orientaciones y objetivos comunes sobre cómo tenía que ser la actividad marisquera. Eran fundamentalmente especialistas en su campo y representantes de aquellas organizaciones más aproximadas en ese momento a la filosofía de la política. Participan, por tanto, aquellos colectivos con intereses articulados en torno a una organización más o menos estable y con representantes formados, poseedores de cierto nivel de conocimiento y aptitud negociadora con la Administración.

Es precisamente la falta de organización y de interlocutores formados entre las mariscadoras, junto a la exclusión sistemática de los órganos directivos de las cofradías, las razones que explican que el sector más directamente afectado quede relegado a un segundo plano en la primera fase de la política.

Cuando Caamaño asume la dirección de la Consellería, el grueso de las mariscadoras continúa desorganizado y al margen de la comunidad política de marisqueo. La reforma del *Servizo de Extensión Pesqueira* va a situar las demandas del colectivo en el centro de la agenda pública, contribuyendo, por un lado, a que el *hidden cluster* (Kingdon, 1984) de la política se abra tanto a las afectadas como a ciertos niveles intermedios y operativos de la Consellería, y por otro a que el interés inicial por la opinión de especialistas y grupos avanzados se desplace hacia las necesidades expresadas por las propias mariscadoras.

Se va configurando una red en la que predomina una nueva coalición de socios orientada a la búsqueda conjunta de vías de solución a través del desarrollo de prácticas cooperativas entre sus integrantes, estimuladas por la estrategia de *carrot-and-stick* que adopta la Consellería y por la cual ofrece a las mariscadoras una serie de recursos (subvenciones, formación, material, o asistencia técnica) a cambio de apoyo y participación en la puesta en marcha de la política.

El Departamento es consciente de que la implementación efectiva depende de la construcción de una red de colaboración y el fomento de una comunidad política más o menos estructurada que facilite el desarrollo de un estilo consultivo, reduzca el conflicto político y despolitice el problema. Se genera así un tipo de gobernanza fundamentada en la colaboración entre sector y Administración, en donde la política tiene un papel predominante, especialmente "cuando se dan situaciones críticas en las que fallan los mecanismos autónomos de gobernanza" (Vallés, 2000, p. 417)³².

4.1. Papel de la Consellería dentro de la Comunidad de Marisqueo: Autonomía e intervención

La Consellería va a participar como un actor más en la Comunidad, pero manteniendo una posición de preponderancia sobre el resto. No sólo es la creadora de la red, sino además, gracias a que posee recursos mucho más poderosos que el resto de los actores participantes (ver tabla 3.4) controla el

³² "Del concepto de gobernanza, y de sus diferentes interpretaciones, no debería llegarse a la conclusión de que las instituciones han dejado de ser relevantes, o dicho en otras palabras, que la gobernanza ha sustituido al gobierno, suponiendo en consecuencia el fin de la política, la abolición de lo público o el advenimiento de la sociedad anárquica y acéfala. Tampoco debiera equipararse la noción de gobernanza con las tesis neoliberales del Estado mínimo. Lo que ocurre es que ahora... la función del gobierno y del poder político experimenta una transformación, adecuándose a las exigencias de la sociedad actual, y a fin de conseguir ese gran objetivo compartido que no es otro más que crear oportunidades y dar respuesta eficaz a los problemas y tensiones de una sociedad moderna, caracterizada por la diversidad, la complejidad y el dinamismo. En este nuevo contexto, al sistema político le corresponde ser menos dirigista y más catalizador, favoreciendo y habilitando la actuación de los otros actores sociales sin anular o imponerse a los mismos..." (Argimiro Rojo, 2005, p. 22).

acceso a la misma, determina quién forma parte y qué actores son centrales, fija sus reglas de juego (Rhodes, 1988, p. 82) e, incluso tiene la capacidad de “construir el rol de los grupos” (Cerny, 1990) implicados en la política. Ello conduce a que la Administración autonómica se consolide como actor principal del sistema de gobernanza pesquero-marisquero y extienda su *dominio*³³ sobre la actividad en un momento de crecimiento constante de la organización³⁴.

La fortaleza de la Consellería no deriva únicamente de los recursos que controla. La cohesión entre sus miembros en cuanto a que comparten los objetivos de la política y una misma perspectiva del marisqueo³⁵, hacen posible que mantenga, con respecto al sector y a otros grupos de interés, un elevado grado de autonomía. Esta autonomía permite a los funcionarios de la Xunta incidir sobre las preferencias de las mariscadoras³⁶ y provocar un cambio de actitud hacia la actividad y las medidas del departamento. Podemos afirmar, por tanto, que la puesta en práctica de la política de marisqueo es resultado más de la reorientación y filtrado de aquellas preferencias que de la fuerza real del sector para situar sus demandas en el centro de la agenda pública.

En este sentido, Michael Mann (1984, pp. 188-189) sostiene que la capacidad del estado para actuar autónomamente depende del tipo de poder que despliegue: bien *poder despótico*, bien *poder infraestructural*. A través del *poder despótico* el estado actúa directamente para alcanzar los objetivos sin tener en cuenta los intereses de los grupos de la sociedad o sin llevar a cabo negociaciones institucionalizadas, ejerciendo el control sobre la legislación y los aparatos coercitivos. Por su parte, el *poder infraestructural* es la capacidad del estado de implementar logísticamente las decisiones políticas penetrando en la sociedad y relacionándose con los grupos sociales.

La Consellería, especialmente a partir de Xoán Caamaño, amplía su potencia infraestructural situando a las mariscadoras en el centro de la Comunidad y convirtiendo la negociación en torno a sus demandas en el eje vertebral de la red. Con ello busca aumentar la conformidad de las principales afectadas con la política convirtiéndolas en interlocutoras preferenciales. Las mariscadoras logran alcanzar así una posición destacada en el sistema de gobernanza pesquera, y acceder directamente

³³ En el sentido que Kenis y Schneider dan al término, incremento del *ámbito del estado en el proceso de elaboración e implementación política* y proliferación de las áreas de intervención.

³⁴ Refiriéndose a la etapa de institucionalización de la Xunta de Galicia y al relanzamiento del programa de modernización en el inicio de la década de los noventa, Ramón Bouzas (2004, p. 120-121) extrae dos conclusiones: “Por una parte, se constata que la estructura se ha fortalecido y que la resistencia al cambio por parte de sus integrantes ha alcanzado tal grado que en ningún momento ninguna de las actividades contenidas en el programa logra alterar la ordenación interna de los departamentos (...). Y, por otra parte, el cuestionamiento del funcionamiento de la organización y, en concreto, de su eficiencia, que impregna la doctrina del proyecto, es una indudable expresión del tránsito desde el empeño por alcanzar lo que en términos teóricos (...) se podría denominar “legitimación existencial”, propio de períodos de mínima institucionalización, al afán por lograr una “legitimidad procedimental”, característico de niveles de institucionalización altos, en los que se acentúa el control de aspectos técnicos (...), se intensifica la influencia de los especialistas de mayor competencia (...) sobre el desarrollo de la organización, y se alteran los criterios de evaluación de la actuación de la entidad al otorgar mayor importancia a la reproducción interna de tecnologías ampliamente aceptadas en el entorno que al rendimiento derivado de su implantación”.

³⁵ Debemos entender esta cohesión interna en su justa medida. La Consellería, como cualquier organización compleja, no es un actor unificado. Existen en su interior, al menos dos grupos de actores con intereses organizativos propios: políticos electos y funcionarios. Según Weir y Skocpol, “los políticos tienen interés en su reelección, en sus propias carreras, en sus departamentos... y en objetivos ideológicos. Por su parte, los burócratas tienen interés en sus carreras -que podrían entrar en conflicto con intereses de carrera de los políticos... -, desean hacer la vida más fácil y reducir, así como, resolver los problemas y sorpresas de la toma de decisión” (1985, p. 118).

³⁶ La autonomía que despliega el departamento de pesca se encuentra próxima al tipo de autonomía estatal que Nordlinger (1981, p. 1) aplica a aquellas situaciones en las que funcionarios públicos intentan provocar un cambio en las preferencias sociales en momentos en los que la Administración y la sociedad mantienen posiciones divergentes. Además de este tipo de autonomía, Nordlinger contempla otras dos: (I) cuando las preferencias del estado y de la sociedad divergen y los funcionarios actúan según sus propias preferencias, y (II) cuando las preferencias del estado y la sociedad no son divergentes y el estado actúa sobre sus propias preferencias.

a la autoridad³⁷ sin la intermediación de la cofradía. Al mismo tiempo, la Xunta consigue crear un contexto de implementación que:

1. Incrementa su autoridad interventora en el marisqueo sin recurrir al uso de la coacción.
2. Institucionaliza la consulta con las mariscadoras garantizando un proceso de decisión despolitizado.
3. Excluye, o confina a posiciones periféricas dentro de la red, a los actores que interfieren en la implementación, especialmente aquellas cofradías contrarias al proceso de modernización.
4. Evita el surgimiento de conflictos y demandas inabordables³⁸ por parte del sector, incentivan-do la búsqueda de soluciones viables y reduciendo la posibilidad de fracaso al implementar las medidas.

En definitiva, la Consellería logra, reformando la Comunidad de Marisqueo, no solamente coordinar intereses y recursos tanto públicos como privados, sino que además “aumenta la eficiencia en la implementación de la política pública” (Pierre y Peters, 2000, p. 20).

4.2. Mariscadoras y Street Level Bureaucrats. De la periferia al centro de la Comunidad Política

Las comunidades políticas tienden a permanecer cerradas a actores externos, si bien en su interior pueden producirse movimientos que reubican a sus integrantes en diferentes posiciones. Este es el caso de la Comunidad Política de Marisqueo durante la legislatura de Xoán Caamaño en la cual la Consellería traslada al centro de la red a las mariscadoras y a los niveles operativos, originándose un reordenamiento de fuerzas en su interior orientada a poner en marcha la política. Los anteriores integrantes del centro de la Comunidad continúan aunque en posiciones periféricas y subsidiarias.

Implicando a las mariscadoras, la Consellería busca garantizar el pleno desarrollo de la política favoreciendo su integración en organizaciones cohesionadas capaces de participar de forma activa en el proceso implementador. En una suerte de *participatory policy making* (Edelenbos, 2000), la Xunta anima a las profesionales a intervenir en la toma de decisión y en la puesta en marcha de la política con el propósito de articular una estrategia conjunta entre Administración y sector. Las medidas pasan a ser discutidas en el seno de la Comunidad por representantes directos de las trabajadoras, contrariamente a la forma registrada durante la legislatura de López Veiga³⁹.

³⁷ Knoke *et al.* (1996, p. 190) destacan el poder que alcanzan los actores teniendo acceso a aquellos que poseen autoridad: “Dentro de escenarios de dominio político institucionalizado un actor individual es capaz de alcanzar sus objetivos en decisiones colectivas ejerciendo directamente un rol de autoridad o indirectamente a través del acceso a las autoridades”.

³⁸ Sobre la estabilidad que puede proporcionar una comunidad, Rhodes afirma que: “Basada en una constelación limitada de intereses con miembros restringidos, las comunidades rutinizan relaciones incorporando intereses significativos en un mundo cerrado. Las comunidades de política son un medio de crear estabilidad y de ahí que institucionalicen la distribución existente de poder” (1988, p. 390).

³⁹ Un funcionario de la Consellería se refiere a las negociaciones entre el departamento de pesca y el sector durante etapa de López Veiga en los siguientes términos: “Todos aquellos decretos formulados se discutieron con el sector, pero los representantes de las mariscadoras en ese momento eran miembros de cofradías, fundamentalmente secretarios... Aunque era gente comprometida con una visión avanzada del marisqueo, no eran mariscadores ni tenían interés en concienciar al sector productivo. Un dato significativo: en el *I Congreso Marisqueiro de Galicia* tan sólo había una mariscadora, Alicia de Moaña, la única que se movió y que inició el camino” (Entrevista, 24).

Por su parte, la inclusión de los *Street Level Bureaucrats* responde a la necesidad que tiene la Consellería de aumentar la eficiencia de la acción pública, implicando a los funcionarios más próximos al sector. Al departamento de pesca le interesa conocer, dentro de esta comunidad renovada, la reacción de las mariscadoras y convencerlas de las “bondades” de las medidas, más que fomentar la investigación y discusión de ideas entre expertos o grupos avanzados. Le interesa, en definitiva, una Comunidad adecuada a la puesta en práctica de la política que sea capaz de atraer el interés de las afectadas.

Aunque cambian los protagonistas, se mantienen las *reglas de juego* que rigen la red. Las representantes de las mariscadoras aceptan y respetan implícita o explícitamente las reglas para entrar en la comunidad principal, comportándose dentro de los parámetros institucionales, mostrando lealtad al resto de los participantes, y formulando demandas razonables. La Consellería pretende que las mariscadoras utilicen la Comunidad como vehículo de difusión y de reelaboración de sus demandas, quejas y aspiraciones para evitar el recurso permanente al conflicto, tan característico del sector⁴⁰. Tal como indican Jordan y Richardson (1987) si un grupo quiere tener acceso a una comunidad debe renunciar a conducir “campañas de alto perfil” y convertirse en un *insider* que desarrolla políticas en privado. Consecuentemente, la Comunidad Política de Marisqueo no sólo excluye a grupos de mariscadoras radicales, sino que intenta, asimismo, moderar el discurso de la mayor parte del colectivo integrando a sus representantes más destacados en la red.

Surge así entre los miembros de la Comunidad de Marisqueo una suerte de “ideología” común que determina su visión del mundo y la percepción sobre los temas incluidos en la agenda, además del alcance de los problemas y sus soluciones potenciales. Smith (1993, p. 58) señala que adoptando una determinada ideología, la red asegura que los intereses de los actores dominantes queden protegidos y se expulsan aquellos grupos que intentan promover nuevos problemas o sugerir alternativas. En este sentido, la exclusión de ciertos representantes de cofradías o técnicos que defienden una perspectiva distinta del problema y de las medidas de solución ha sido justificada esgrimiendo falta de conocimiento real sobre la actividad o escaso interés en la misma. Con ello, la Consellería pretende “despolitizar” aspectos conflictivos del marisqueo con la intención de que pasen a ser tratados y resueltos como temas técnicos por los miembros de la Comunidad.

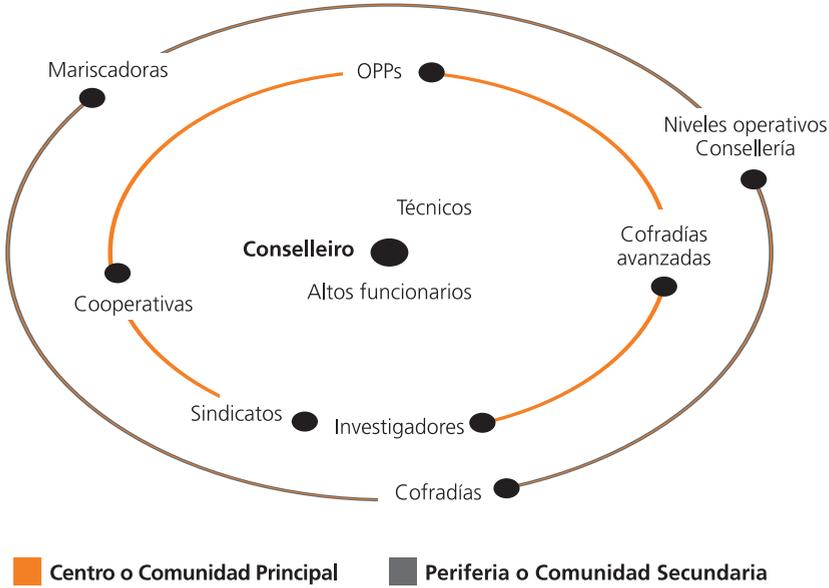
El cambio de protagonistas en la Comunidad de Marisqueo supone constatar la existencia de dos niveles en su interior, un “centro” y una “periferia”, o en otras palabras, una comunidad “principal” y una “secundaria” (Laumann y Knoke, 1987). Mientras la comunidad principal agrupa a las mariscadoras y Consellería estableciendo las reglas de juego y la dirección de la política, la comunidad secundaria está formada por actores que acatan las reglas y son imprescindibles en situaciones específicas pero tienen acceso ocasional a la toma de decisión al carecer de recursos suficientes para ejercer influencia continua en el proceso. Este es el caso de los investigadores que desempeñan una función doble. Por un lado, son asistentes técnicos que trabajan directamente con las mariscadoras en el arenal y se implican en los problemas de cultivo, y por otro, son científicos de laboratorio que desde la Consellería o centros adscritos plantean medidas de planificación a medio y largo plazo.

La singularidad de la Comunidad de Marisqueo radica en que el grupo de actores que era periferia durante la etapa de López Veiga se convierte en centro a partir de la legislatura de Xoán Caamaño (Gráficos 5.8 y 5.9). La razón de este cambio reside en el carácter funcional que tienen las mariscadoras y niveles operativos para la Administración en su propósito de alcanzar los objetivos de la política.

40 No debemos entender el carácter conflictivo del sector como atributo personal de las mariscadoras. Begoña Marugán (2004, p. 209) considera que este vínculo, tan extendido en la opinión pública a raíz de situaciones de tensión que vive el sector en los años ochenta, ha estigmatizado al colectivo, etiquetándolo de “peligroso”, y no ha contribuido a explicar las razones profundas del enfrentamiento.

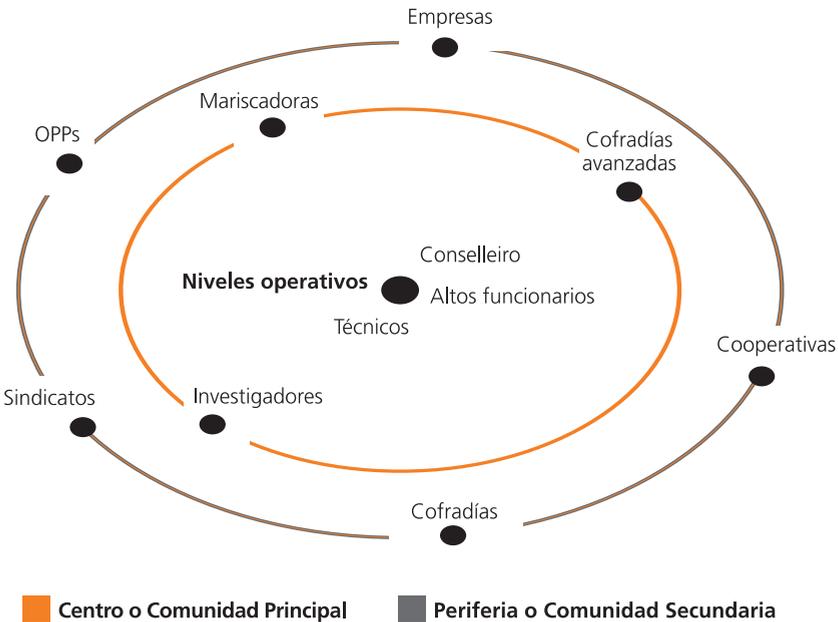
Si en la primera comunidad la Consellería busca actores organizados con conocimiento técnico y una visión “empresarial” de la actividad, en la segunda comunidad busca el apoyo de actores que puedan legitimar y dar validez al proceso implementador desde el sector y desde el interior del departamento.

Gráfico 5.8. Centro y periferia de la Comunidad de Marisqueo durante la etapa de López Veiga



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 5.9. Centro y periferia de la Comunidad de Marisqueo a partir de la etapa de Xoán Caamaño



Fuente: Elaboración propia

4.3. Evolución de la Comunidad Política de Marisqueo. Relación dialéctica entre variables endógenas y exógenas

La serie de cambios que tienen lugar dentro de la Comunidad de Marisqueo en el ámbito del poder, de la dependencia de recursos y de la configuración de un nuevo centro-periferia demuestra que una red puede ser una estructura fluida. Sin embargo, existe en la aproximación de redes una tendencia metodológica a tratar la red como una estructura estática e invariable (Colin Hay, 1998 p. 35)⁴¹.

Ideas tales como “las comunidades políticas tienen la capacidad de sobrevivir al cambio social y económico” (Smith, 1993, p. 86) o “las redes políticas existen para rutinizar las relaciones y promover la continuidad y la estabilidad” (Marsh y Rhodes, 1992, p. 253) se han extendido en la literatura, prestando escasa atención a su transformación y adaptación. Ello ha sido debido en parte por el énfasis que han puesto numerosos autores en la reacción de defensa que muestran las redes frente a la entrada (o reubicación) de nuevos miembros y temas. No obstante ha crecido en los últimos años, a raíz del aumento de estudios de caso, un mayor interés por averiguar por qué evolucionan las redes y cuáles son las fuentes de este cambio.

Encontrar una explicación de por qué una determinada red cambia no es tarea fácil al confluír una pluralidad de factores y circunstancias específicas en cada caso. La mayoría de estudios coinciden en señalar dos tipos de variables como fuentes de cambio: aquéllas que hacen referencia a elementos del entorno de la red (variables exógenas) y aquéllas que se centran en aspectos relativos a su funcionamiento interno (variables endógenas).

De acuerdo con estas variables, la Comunidad de Marisqueo evoluciona y se transforma como respuesta a determinados cambios que tienen lugar en su propia estructura interna y en el contexto al que pertenece. Esta disposición al cambio responde a una circunstancia concreta, su juventud. En efecto, el escaso tiempo transcurrido desde su creación hasta las reformas introducidas en la política durante el mandato de Xoán Caamaño impide que la red se consolide tanto desde el punto de vista de su estructura como del estrechamiento de relaciones entre sus miembros, posibilitando que cualquier cambio de origen endógeno o exógeno encuentre escasa resistencia.

Profundizando en el estudio de estas variables, podemos constatar una serie de cambios en el entorno de la red que crean, a principios de la década de los noventa, nuevas “estructuras de oportunidad” que conducen a la transformación de la misma. Estos cambios exógenos giran en torno principalmente a la política del marisqueo⁴² en tres ámbitos diferentes: estrategia, contenido y evolución del proceso.

En relación con los dos primeros ámbitos, que examinamos con cierto detalle en el capítulo 4, cabe señalar que la sustitución de López Veiga por Xoán Caamaño al frente de la Consellería inicia el camino de la puesta en marcha de una nueva “estrategia” que definimos como “adaptativo-evolutiva”. Con ella la Administración autonómica intenta aproximarse al sector abriendo canales más fluidos de diálogo y consenso sobre la base de una potente “estructura de vínculos” (Mariam Doler, 1991, p. 285) que busca implicar a las mariscadoras en la política y configurar una nueva estructura de relaciones institucionalizadas que proporcionen estabilidad y apoyo mutuo en la implementación. Implicar a las mariscadoras en el *policy making* y excluir a grupos contrarios a las iniciativas de modernización, se convierte en objetivos prioritarios de la Consellería dentro de la Comunidad de Marisqueo.

⁴¹ Toda referencia al “dinamismo de la red es efectivamente suprimido del foco del analista por orden metodológico y conceptual (...) En consecuencia, se da poca o ninguna consideración a: (I) la etapa pre-red, (II) la formación de la red como proceso, (III) al “networking” como práctica, (IV) a la transformación de la red, (V) al fracaso de la red, y (VI) a la terminación de la red...” Colin Hay (1998, p. 35).

⁴² Marsh y Rhodes (1992^a p. 253) establecen cuatro categorías de cambios exógenos o del entorno que explican la transformación de las redes: economía/mercado, ideología, conocimiento/técnica e institución.

A su vez, la variación en la estrategia trae consigo una serie de modificaciones en el “contenido” de la política. La reinterpretación del problema, la concreción de objetivos y la puesta en marcha de nuevas medidas -en concreto el programa *NOW* y el *Plan Galicia*- exigen la introducción de cambios tanto en la configuración como en la estructura de la Comunidad que permitan un proceso implementador ajustado a las nuevas exigencias de colaboración entre sector y Administración.

Los cambios introducidos en la estrategia y en el contenido son producto del “proceso de evolución” experimentado por la política a lo largo de los años. Kenis-Schneider (1991, p. 43) y Peters (1991, p. 25) señalan que existe una relación estrecha entre los modelos de red y las etapas del proceso político. En este sentido, la renovación de la Comunidad de Marisqueo es consecuencia directa del tránsito de la fase de diseño a la fase de implementación, tránsito que permite la apertura de un nuevo escenario para el acceso, reposicionamiento y salida de actores, al tiempo que provoca la reformulación de las funciones atribuidas a la red⁴³.

Se pasa así de una suerte de “comunidad epistémica o de ideas” (Hass, 1990; Adler y Haas, 1992) integrada por “expertos” procedentes de diferentes ámbitos (gobierno, sector, universidad y otras instituciones) que intentan influir a través de la reflexión en el diseño y elaboración de la política, a una comunidad cuyo objetivo no es otro que alcanzar sobre el terreno vías de mejora a partir de la información directamente suministrada por las profesionales y los *Street Level Bureaucrats*. No se trata, por tanto, aplicando las palabras de Colin Hay (1998, p. 49) de un “nuevo régimen de red” emanado de la desaparición de socios, el desarrollo de una agenda estratégica y la modificación total de las jerarquías, sino más bien de “pequeños ajustes” (o *tinkering*) que entrañan cierta reconfiguración de la Comunidad y el repensamiento de las estrategias.

Estos pequeños ajustes aproximan a la Comunidad de Marisqueo a una “estructura de implementación”, esto es, a un grupo de personas que actúan conjuntamente -bien a través de organizaciones o bien en nombre propio- constituyendo una red orientada a resolver un problema político. Este término, acuñado por Hjern y Porter en los años ochenta, da cuenta de una nueva unidad de análisis que combina la perspectiva *bottom-up* y la denominada técnica “bola de nieve” que bajo una *aproximación fenomenológica*⁴⁴ intenta detectar estructuras diferentes a las instituciones formales⁴⁵. Este tipo de redes tienen un carácter abierto desde cuatro puntos de vista:

1. **Origen de la interacción entre actores:** Los individuos se asocian, según el caso, por varios motivos, bien buscando la consecución de un objetivo único, la maximización del auto-interés individual o bien en función del intercambio de beneficios mutuos y dependencia de poder asimétrico.

⁴³ Marin y Mayntz (1991, p. 16-19) apuntan que las redes políticas emergen en respuesta de las exigencias del *policy-making* de modo que pueden ser definidas no únicamente por su estructura interorganizativa sino también por su función -formulación e implementación de la política- proporcionando un criterio útil para incluir o excluir jugadores.

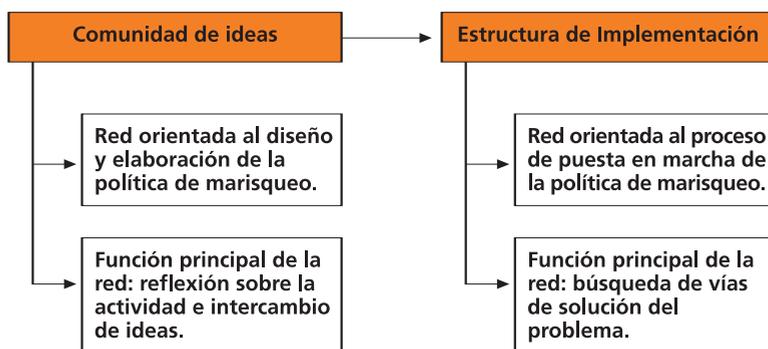
⁴⁴ Según Carlsson (1996, p. 539) el punto de partida de la investigación es la formulación del problema político por parte del propio analista. A partir de aquí, el investigador va construyendo e identificando la *estructura de implementación* preguntando a los individuos con quién han interactuado, en qué forma y con qué propósito, construyendo así analítica y fenomenológicamente la unidad. Tan pronto como es encontrada, el analista debe emplear instrumentos científicos para explicar, describir, analizar o entender el proceso de resolución del problema. Estamos, en definitiva, ante un concepto sin aspiraciones teóricas que sigue la tradición del individualismo metodológico (los individuos son los portadores de normas, reglas y recursos que configuran la propia estructura).

⁴⁵ Hjern y Porter (1997) consideran que “las percepciones de los déficits en el programa de implementación son distorsionados y exagerados por marcos analíticos que emplean las organizaciones o individuos como unidad básica de análisis” (p. 226). Por ello “es necesario distinguir entre organizaciones y estructuras de implementación como unidades analíticas y entidades administrativas... Las estructuras de implementación se diferencian de las organizaciones en que: (I) tienen menos estructura formal y relaciones de autoridad, (II) las estructuras sociales son más dinámicas y cambiantes... y (III) las decisiones para participar en un programa son “borrosas”, basadas en el consentimiento y negociación” (pp. 230-231).

2. **Centralidad del contexto:** El conocimiento y comportamiento de los individuos está estructurado y controlado por los grupos al que pertenecen así como por su entorno general.
3. **Variación de tipos de estructuras de implementación:** Las estructuras de implementación pueden constituirse bajo una pluralidad de formas⁴⁶. Como redes políticas: (I) sus integrantes poseen una pluralidad de objetivos y roles especializados (II) en su interior se realizan una serie de cálculos para determinar qué actores proporcionan los mejores recursos y cuáles de éstos son prioritarios para el programa, (III) las relaciones de autoridad se fundamentan en el estatus profesional, competencia coordinadora, poder real o potencial y control de recursos, y (IV) tienen una elevada discreción local.
4. **Diferente cohesión interna geográfica y temporal:** Algunas estructuras están altamente desarrolladas y son regulares, mientras que otras están poco desarrolladas y son constituidas ad hoc. Según Hjern y Porter (1997, p. 237), en estas últimas, los patrones de interacción entre los actores están escasamente fijados o no han sido negociados. Por el contrario, las estructuras más desarrolladas y regulares pueden ser descritas como redes en las que los participantes tienen cierto conocimiento sobre las acciones de los otros e interaccionan a partir de patrones muy semejantes a los de una organización cohesionada.

El carácter abierto de las estructuras de implementación permite que puedan ser extrapolables a cualquier tipo de red política como la Comunidad de Marisqueo con la que comparte buena parte de las características que acabamos de señalar, especialmente su finalidad: solucionar un problema político y en particular aquellas relacionadas específicamente con las estructuras más desarrolladas y regulares.

Gráfico 5.10. Evolución de la Comunidad de Marisqueo



Fuente: Elaboración propia

⁴⁶ Carlsson (1996, p. 541) señala cinco tipos de estructuras de implementación: (I) redes extensas en las que el problema predefinido es la base que mantiene unida la estructura, si bien sus componentes pueden no tener conocimiento directo de unos y otros, (II) grupos de acción originado en una red extensa, (III) estructuras temporales, a través de las cuales diferentes personas aúnan sus fuerzas para resolver un problema temporal y urgente, (IV) estructuras de coordinación emanadas de deficiencias estructurales de una institución formal, e incluso (V) instituciones políticas formales que contribuyen al proceso de resolución del problema.

La reformulación de las funciones de la Comunidad de Marisqueo nos introduce en el estudio de las variables endógenas. El análisis del cambio no debe ser reducido a un "simple estímulo ambiental" (Stones, 1992). Las redes políticas son conservadoras, si bien es un "conservadurismo dinámico" que les permite jugar un rol activo en el proceso de cambio (Marsh y Rhodes, 1992^a, p. 260). En este sentido, David Marsh (1998, p. 187) sugiere que la relación entre la red y su contexto es *dialéctica*, de forma que los factores exógenos afectan a las redes políticas, pero éstas a su vez responden según cómo sus miembros *interpreten* y *negocien* los posibles cambios ambientales.

Si comparamos las comunidades de López Veiga, Caamaño y Landín aplicando las variables elaboradas por Marsh y Rhodes (1992a) podemos encontrar las siguientes diferencias:

Tabla 5.3. Diferencias de la Comunidad Política de Marisqueo durante las etapas de Enrique López Veiga, Xoán Caamaño y Amancio Landín

Variables	Comunidad Política de Marisqueo durante la legislatura de López Veiga	Comunidad Política de Marisqueo durante las legislaturas de Xoán Caamaño y Amancio Landín	
Pertenencia	<i>Nº de participantes</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Centro: reducido a aquellos que comparten las tesis de la Consellería: Funcionarios y técnicos de la Consellería, investigadores, Cofradías avanzadas, OPPs, representantes de sindicatos, Cooperativas, empresas... - Periferia: mayor parte de las Cofradías (intereses contrarios) y mariscadoras (falta de organización). 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro: reducido a aquellos que comparten las tesis de la Consellería: Técnicos de la Consellería, funcionarios intermedios y niveles operativos, agrupaciones más dinámicas y Cofradías más avanzadas. - Periferia: investigadores, OPPs, representantes de sindicatos, Cooperativas y empresas.
	<i>Tipo de interés</i>	- Predominio de intereses económicos, profesionales y organizativos.	- Predominio de intereses económicos, profesionales y organizativos.
Integración	<ul style="list-style-type: none"> - Interacción relativamente frecuente entre los participantes. Encuentros formales (Congresos y reuniones) e informales (llamadas, envío de escritos...). - Prestigio reconocido de los miembros en aquellas materias vinculadas con los principales aspectos de la política (profesionalización, ordenación del espacio, innovación tecnológica, medio ambiente, comercialización...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Interacciones muy frecuentes entre los principales participantes: Consellería-Mariscadoras. - Continuos encuentros formales (cuatro <i>Encontros</i>) e informales (llamadas, reuniones, envíos) - Características de los participantes: (I) <u>Mariscadoras</u>: Know-how, capacidad de liderazgo y asunción tesis de profesionalización (II) <u>Funcionarios</u>: conocimiento del sector, implicación personal y autoridad. 	

Variables		Comunidad Política de Marisqueo durante la legislatura de López Veiga	Comunidad Política de Marisqueo durante las legislaturas de Xoán Caamaño y Amacio Landín
Integración	<i>Continuidad</i>	- Persistencia en el tiempo de los participantes.	- Permanencia de los actores originales que pierden su posición central a favor de integrantes periféricos: mariscadoras y <i>Street Level Bureaucrats</i> .
	<i>Consenso</i>	- En líneas generales todos los participantes comparten los valores y objetivos básicos en torno a la política: "profesionalización", "modernización", "racionalización", "competitividad", "predominio de la norma", "participación de las mariscadoras", "autogestión", "intervención mínima", "protección medio ambiente", "consenso", "diálogo", "unidad", "Europa como oportunidad", "cambio de mentalidad", "conocimiento de otras experiencias", etc...	- Valores y objetivos más pragmáticos: "formación", "información", "organización", "acercamiento Administración-mariscadoras", "diálogo", "autoestima", "mejora condición de la mujer", etc...
Recursos	<i>Distribución de recursos en la red</i>	- El recurso principal que poseen los participantes es "conocimiento" e "información". - Intercambio fluido de conocimientos e informaciones sobre sus ámbitos concretos.	- Junto a los recursos de la Consellería (conocimiento técnico, presupuesto, legislación, coacción e información), preponderancia de los recursos de las mariscadoras: número, liderazgo, información directa y legitimidad.
	<i>Distribución de recursos entre organizaciones</i>	- Jerárquica: liderazgo de la Consellería.	- Jerárquica: liderazgo de la Consellería (en especial niveles intermedios y operativos).
Poder		- Papel destacado de la Consellería sobre el resto de los participantes (principal actor). - Juego de "suma positiva": los recursos que dominan los participantes son esenciales para la comunidad. En la interacción todos ganan.	- Papel destacado de la Consellería sobre el resto de los participantes (principal actor). - Juego de "suma positiva": los recursos que dominan los participantes son esenciales para la comunidad. En la interacción todos ganan. - Poder estructural de las mariscadoras.

Fuente: Elaboración propia

Sin duda, el cambio más importante que desencadena el resto de las transformaciones en el interior de la red tiene lugar en la "configuración de los actores". Como señalamos anteriormente, las mariscadoras y los niveles intermedios y operativos de la Consellería pasan a conformar la *comunidad principal*. Se mantiene el conjunto de actores presentes desde el origen de la red y que comparten los principios básicos de la política pero varía el grupo que ejerce junto a la Administración autonómica el monopolio de la misma.

La Consellería y representantes del sector participan de un alto grado de consenso sobre los propósitos de la política y las reglas de juego. Esto no significa, sin embargo, que no afloren conflictos entre la Xunta y el sector en torno a aspectos de enorme sensibilidad como el alta en la Seguridad Social (ISM), el papel de las mariscadoras dentro de la cofradías, las formas de combatir el furtivismo interno o la elección de los mecanismos más eficaces para sancionar prácticas ilegales. A diferencia de situaciones conflictivas pasadas, estos problemas son tratados en el interior de la red de forma pragmática, buscando arreglos técnicos y evitando posiciones extremas que dificulten el diálogo y la consecución de compromisos.

La búsqueda de soluciones conjuntas tiene lugar en el transcurso de los múltiples *encuentros*, reuniones y contactos formales e informales que se producen en el interior de la red. Este tipo de encuentros posibilitan, por un lado, que los funcionarios determinen quiénes son los *insiders* y los *outsiders*, y por otro, que los componentes de la Comunidad conozcan la posición de cada miembro, aumentando la interacción entre los miembros de la red y desarrollándose estrechas relaciones personales⁴⁷.

Se produce, además, un cambio en el núcleo de la Consellería que interactúa directamente con los distintos grupos. Si durante la legislatura de López Veiga este núcleo está formado por el conselleiro, cargos de libre designación, altos funcionarios y técnicos, a partir de Xoán Caamaño se amplía a los niveles operativos más próximos a las mariscadoras y se otorga mayor preponderancia a los niveles intermedios, de forma que adquieren mayor protagonismo en la distribución de unos recursos que sigue controlando jerárquicamente la Administración autonómica.

El cambio en el núcleo de la Consellería favorece, efectivamente, un mayor protagonismo de las mariscadoras en la red que van a mantener un estrecho intercambio de recursos con la Administración, desarrollando conjuntamente "acciones que buscan el beneficio mutuo" (Knoke et al., 1996, p. 6)⁴⁸. Rhodes (1997, p. 37) sostiene, aplicando la denominada "teoría de la dependencia de poder"⁴⁹, que el origen de las redes está en ese intercambio de recursos, el cual determina la distribución de poder y actúa como patrón para distinguir diferentes tipos de redes. De esta manera, tal como podemos observar en el gráfico 5.10, al tiempo que la Administración ofrece recursos huma-

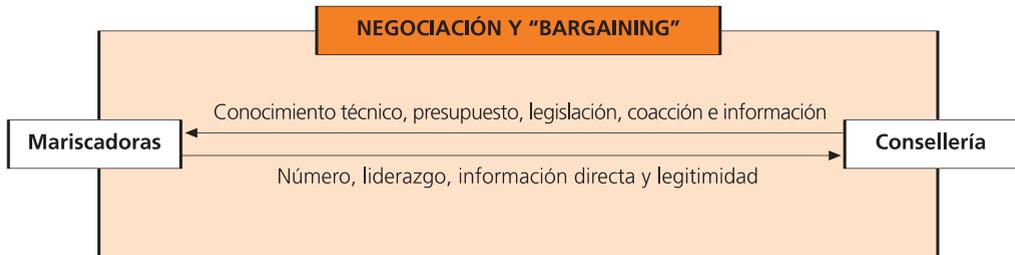
⁴⁷ A este respecto, Marsh y Rhodes (1992a, p. 261) consideran que "en general, los estudios de caso minimizan las relaciones interpersonales. La mayoría de los estudios de caso ponen énfasis en los vínculos institucionales entre los intereses implicados en la red (...) Tales vínculos están reforzados, sin embargo, por vínculos interpersonales". Del mismo modo, Read (1992) demuestra que las relaciones entre la industria de tabaco están fortalecidas gracias al contacto personal: "Los vínculos institucionales e interpersonales en cualquier red pueden actuar como un límite o un recurso y pueden tener un efecto sobre cualquier intercambio dentro de la red (...)".

⁴⁸ Numerosos analistas han insistido en los últimos años en que las estructuras y procesos de formulación política son resultado de intercambios de recursos entre actores clave en el interior de redes (Hecló, 1978; Lehmbuch, 1984; Wilks y Wright, 1987; Laumann y Knoke, 1987; Broadbent, 1989b; Marin, 1991; Pappi, 1993).

⁴⁹ La *teoría de la dependencia de poder* contiene según Rhodes (1981) cinco proposiciones: (I) cualquier organización es *dependiente* de otras organizaciones en función de los *recursos*, (II) para alcanzar sus *objetivos*, las organizaciones tienen que intercambiar recursos, (III) aunque la toma de decisión dentro de las organizaciones está limitada por otras organizaciones, la *coalición dominante* mantiene cierta discreción..., (IV) la coalición dominante emplea estrategias dentro de las *reglas de juego* para regular el *proceso de intercambio*, (V) las variaciones en el grado de *discreción* son consecuencia de los objetivos y del poder potencial relativo de las organizaciones que interactúan. Este poder relativo potencial es producto de los recursos de cada organización, de las reglas del juego y del proceso de intercambio entre organizaciones.

nos (técnicos y operativos), materiales (presupuesto y capacidad tecnológica), normativos (competencias, capacidad legislativa y coacción) e información administrativa e institucional (acceso y control a información), las mariscadoras aportan recursos tales como la fuerza de su número, el liderazgo de determinadas profesionales, información directa del sector y, sobre todo, capacidad legitimadora del proceso, dentro de un contexto de interacción constante que implica continuos escenarios de bargaining, "tanteo"⁵⁰ y negociación.

Gráfico 5.11. Intercambio de recursos entre sector y Consellería



Fuente: Elaboración propia

La variación en la estrategia y contenido de la política, y la evolución del propio proceso político generan rondas de negociaciones entre los miembros de la Comunidad en busca del consenso necesario para reducir la incertidumbre y poner en marcha los nuevos objetivos y medidas. En estos encuentros la Consellería acude en la mayoría de las ocasiones con propuestas abiertas a la espera de provocar el debate y llegar a un nivel óptimo de compromiso⁵¹ entre las partes.

En las diferentes negociaciones que emprende, el Departamento se encuentra con dos grupos de mariscadoras. Aquellas que apuestan claramente por avanzar hacia la profesionalización, y aquellas que muestran mayores reticencias a asumir el nuevo escenario de la actividad. Ante este panorama adverso, la Xunta se ve abocada a entrar en el juego del regateo y de las concesiones mutuas, de modo que a cambio de que el sector adapte su comportamiento a la dirección deseada, va a limitar las sanciones a casos excepcionales⁵² flexibilizando la obediencia estricta a la norma y concediendo cuantiosas ayudas a las agrupaciones⁵³.

Este "patrón de dependencia de recursos" (Rhodes, 1997) explica la nueva distribución de poder en la Comunidad. La Consellería refuerza su influencia al aumentar de forma considerable la partida del presupuesto destinado al marisqueo, del mismo modo que las mariscadoras, en un contexto de juego "suma positivo", adquieren un alto grado de poder, derivado de la "ventaja posicional" (Knoke et al., 1996) que alcanzan al ubicarse en el centro de la red. Gracias a la posición que ocupan, las maris-

⁵⁰ "Sounding-out" en palabras de Olsen (1972).

⁵¹ "Yo creo que el planteamiento de las negociaciones se articula en los siguientes términos. Tenemos una idea para hacer tal cosa y directamente preguntamos a las mariscadoras: ¿Qué opináis vosotras sobre esta idea?... A partir de ahí se desarrolla la propuesta. Por lo tanto, nuestro modo de operar no es llegar y decirles: Vamos a hacer esto..." (Funcionario 2, Grupo de discusión, p. 22).

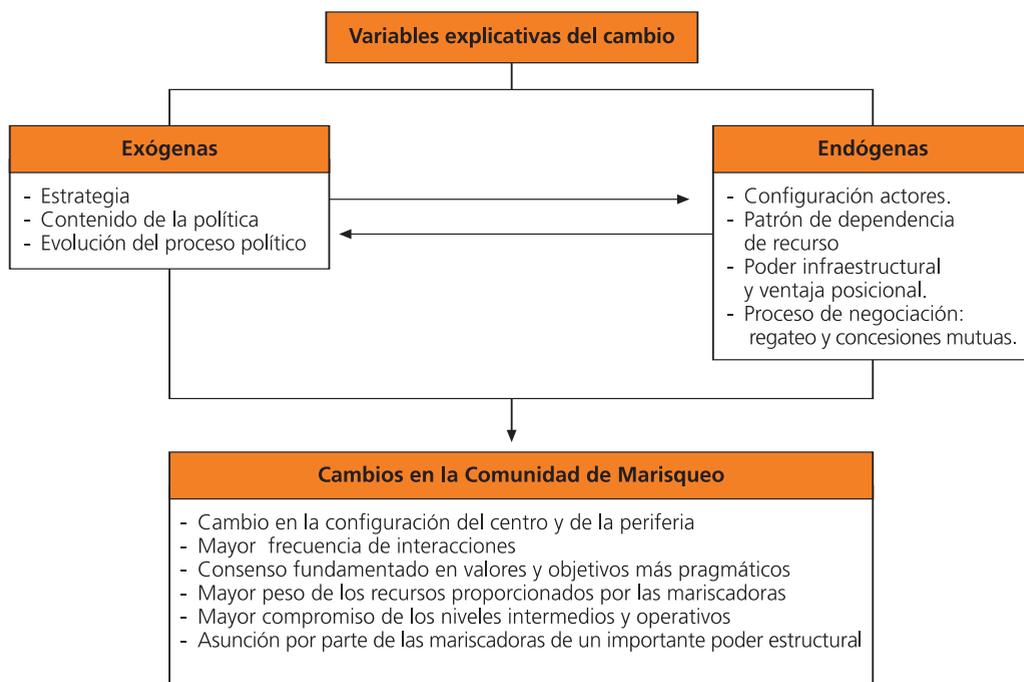
⁵² Al estar la política de marisqueo fundamentada en el consentimiento de las cofradías a formar parte del Plan Galicia, la Consellería opta por establecer procedimientos sancionadores internos descargando en las agrupaciones la responsabilidad de perseguir prácticas contrarias a la norma e implicando a las mariscadoras en tareas de vigilancia e inspección.

⁵³ Rosa Quintana señala los problemas que se encontraba la Consellería a la hora de negociar con las mariscadoras: "Lo que más les costaba entender era el proceso tan largo de elaboración de una norma. A veces, las mariscadoras mostraban reticencias porque según ellas no éramos capaces de responder a la velocidad que ellas esperaban. Aquí entraba, evidentemente, nuestra labor de explicar cómo funciona la Administración y la dichosa burocracia..." (Entrevista, 19).

adoras se relacionan directamente con la Consellería accediendo a flujos de recursos políticos e intervinendo en los procesos de toma de decisión. Otras organizaciones que habían alcanzado una posición preponderante en la primera Comunidad son lanzadas a la periferia de la red con escasa capacidad para participar en la acción colectiva.

Nos encontramos aquí con el concepto de poder de Dahl, entendido como resultado de una relación (“el poder es la relación en la que A es capaz de que B haga algo que de otra manera no haría”). Según Subirats y Gomá (1998, p. 28) se trata de la noción de poder que hoy resulta más significativa y pertinente al fundamentar la existencia de una situación de poder cuando una persona o grupo afecta o influye en las preferencias de otro u otros. El poder bajo esta perspectiva es “disposicional”, ya que, tal como apunta Ramón Máiz, el hecho de que sea o no ejercido, depende de determinadas circunstancias, entre ellas, los recursos que proveen de mayor o menor capacidad de acción a los individuos. Estamos, por tanto, ante un concepto estructural de poder, esto es, el poder que se deriva de la posición que ocupan los actores en la estructura y que los dota con recursos diferentes, y los somete a muy diferentes incentivos (2001, p. 170).

Gráfico 5.12. Cambios en la Comunidad de Marisqueo



Fuente: Elaboración propia

6. CONCLUSIONES IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE MARISQUEO EN UN CONTEXTO DE GOBERNANZA

El marisqueo a pie es una actividad de larga tradición en Galicia que hunde sus raíces en la prehistoria y sigue mostrando a día de hoy, a pesar del paso del tiempo y de la persistencia de profundos problemas estructurales, una gran vitalidad. Buena prueba de ello es el volumen de negocio que genera y la mano obra que ocupa en amplias zonas costeras, especialmente en las Rías Baixas.

Sin embargo, hasta hace relativamente poco los poderes públicos han mostrado escaso interés por el marisqueo, que percibían como una actividad decadente y marginal además de una simple válvula de escape hacia donde dirigir y amortiguar el creciente desempleo industrial. El resultado de esta falta de visión fue la práctica inexistencia de políticas concretas con incidencia directa sobre el sector y la instauración de la máxima *laissez faire, laissez passer* como principio rector que ha venido guiando la (no) intervención pública.

Esta situación cambia a raíz de la Ley 59/1969 de Ordenación Marisquera y del Plan de Explotación Marisquero de Galicia de 1970, primeras medidas que actúan de forma específica sobre este campo y que contemplan como objetivos preferentes profesionalizar y racionalizar el trabajo en el arenal. Si bien estas medidas fueron un auténtico fracaso debido a las circunstancias que concurren en su puesta en práctica, no se puede negar que han constituido el principal marco de referencia para el diseño de normas y programas durante la década de los ochenta en plena instauración de la autonomía gallega.

La influencia de estas normas tardofranquistas se prolonga hasta principios de la década de los noventa cuando irrumpe en escena Enrique C. López Veiga. Convertido en conselleiro de pesca por decisión directa de Manuel Fraga, se rodea desde el principio de un amplio equipo de expertos, iniciando el período de mayor actividad regulativa en la historia de la pesca gallega. Durante sus cuatro años de gestión establece los pilares sobre los cuales se va asentar toda iniciativa autonómica de marisqueo y que siguen de plena vigencia en la actualidad. Es a partir de este momento cuando se puede hablar de política pública en este ámbito, cuando existe, por tanto, una clara intención por parte de una instancia administrativa de intervenir decididamente en el sector con instrumentos legales y medidas fundamentadas racionalmente con el propósito de alcanzar, con mayor o menor fortuna, un conjunto de objetivos propuestos.

Es precisamente la constatación de la existencia de una política de estas características, además de la trascendencia económica, social y cultural del marisqueo en nuestro país, las razones que han motivado la elección de esta actividad como objeto de estudio de la presente investigación. Consideramos que la Ciencia política, y en concreto el análisis de Políticas públicas, pueden aportar su instrumental teórico y conceptual para indagar en aquellos aspectos que ni la Economía ni la Biología han prestado atención preferente, como es el funcionamiento del sistema político-administrativo del marisqueo y la peculiar forma de interacción entre sector y Consellería.

Tal como indicamos en páginas anteriores, el objetivo de nuestro trabajo de investigación ha sido doble. Por un lado, **describir** el proceso global de la política de marisqueo entre 1989 y 2001, con especial incidencia en la fase de implementación (nivel empírico-descriptivo), y por otro, **explicar** por qué la Consellería ha alcanzado varios de los objetivos diseñados (nivel empírico-explicativo). Según los datos recabados podemos extraer, a modo de verificación de nuestra hipótesis de partida, las siguientes conclusiones generales:

1. La **política de marisqueo** de la Xunta de Galicia ha alcanzado “relativo” **éxito** en la consecución de los **objetivos** propuestos.
2. La consecución de estos objetivos ha tenido lugar en el transcurso de la fase de **implementación** durante la cual la Consellería **adapta** aspectos concretos de la política a las peculiaridades del sector marisqueo.
3. La estrategia adaptativa que despliega la Administración pesquera se sustenta en la construcción de un doble canal interactivo:
 - a. Un canal hacia el exterior, que posibilita una **mayor aproximación de la Consellería a las mariscadoras**.
 - b. Un canal en el interior de la organización, que permite la mejora del feedback y una mayor **implicación de los implementadores** en la consecución de los objetivos.

PRIMERA CONCLUSIÓN GENERAL: La Política de Marisqueo de la Xunta de Galicia ha alcanzado “relativo” éxito en la consecución de los objetivos propuestos

La palabra éxito es un término de difícil definición máxime cuando hace referencia al resultado de una actuación pública en la que intervienen una pluralidad de actores con objetivos e intereses diferentes e incluso contrapuestos. Por ello, en el análisis del éxito de la política de marisqueo hemos acompañado al término con expresiones tales como “relativo”, “cierto” o “satisfactorio” con el propósito de dejar constancia de su carácter discutible y no absoluto.

Aunque no sea posible establecer un estándar que sirva de modelo referencial, si podemos aproximarnos al éxito de la política distinguiendo entre *outputs* y *outcomes*. A partir de esta distinción, podemos constatar ciertos avances en el terreno de los *outputs*, esto es, en la consecución de los dos principales objetivos de la política de marisqueo (mejorar la organización y aumentar los niveles de formación de las mariscadoras):

— Desde el punto de vista de la **formación**:

1. **Aumenta el número de cursos y se incrementa la participación de las mariscadoras en los mismos:** Junto a los cursos obligatorios orientados a la obtención del certificado de acceso al permiso de explotación, la Consellería pone en marcha una amplia oferta de cursos específicos invirtiendo fondos europeos de formación para mujeres. Se pasa así de 4 cursos y una asistencia de 63 mariscadoras en 1994, a 71 cursos y 1504 asistentes en 1997, cifra que va disminuyendo paulatinamente hasta situarse en el año 2000 en 39 cursos y 790 asistentes.
2. **Cambia el contenido y estructura de los cursos:** Además de aumentar el número de cursos específicos, los responsables del Departamento intentan renovar la filosofía que rodea a la formación de las mariscadoras, concibiendo un programa volcado específicamente en las habilidades y conocimientos sobre normativa, organización y planes de explotación. Con ello pretende completar la formación en aspectos biológicos de los cursos diseñados para obtener el certificado de mariscador. Al mismo tiempo como respuesta a las demandas de las profesionales, estos cursos son objeto de modificación a partir de 2000 ampliando su duración a 40 horas y estructurándolos en cuatro módulos: organización, biología-producción, comercialización- gestión, y seguridad.

— Desde el punto de vista de la **organización**:

1. **Aumenta el número de agrupaciones de mariscadoras**, pasando de 7 en 1995 a 22 en 1999.
2. **Aumenta el número de mariscadoras con responsabilidades directivas dentro de las cofradías.** Mientras en 1995 únicamente dos mariscadoras desempeñaban el cargo de patronas mayores, en 2002 se contabilizan un total de 351 mujeres ocupando órganos de gobierno en las cofradías (4 patronas mayores, 227 mujeres presentes en las Juntas Generales y 120 en los Cabildos).

La mejora en la organización y formación de las mariscadoras tiene una incidencia decisiva en otros indicadores que dan cuenta del estado de la actividad. En concreto podemos señalar los siguientes:

1. Desciende el **número de mariscadores** al reducirse significativamente aquella mano de obra que no asume las nuevas reglas del juego organizativo. De este modo, los 7.852 mariscadores existentes en 1996 en el conjunto de las cofradías gallegas descienden a 6.497 en 2001 y a 5.653 en 2003.
2. Aumenta la **producción** de las principales especies marisqueras -almeja fina, babosa y japónica- gracias a la generalización de técnicas de cultivo a partir de 1996. Se pasa de así de 901.542 kg. en 1989 a 2.630.086 kg. en 2001. La subida más espectacular se produce en la almeja japónica cuya producción pasa de los irrisorios 52 kg en 1989 a los 419.691 kg en 2001.
3. Al mismo tiempo que aumenta la producción aumenta el **valor** de la especie explotada. Mientras el precio de la almeja fina pasa de los 11,7 euros en 1996 a 15,5 euros en 2000, la almeja babosa y japónica suben de los 3,3 euros a los 9 euros y de los 4,2 a los 6 euros respectivamente en el mismo período.
4. Se incrementa considerablemente la **renta** media de las mariscadoras implicadas en el Plan Galicia. Si en 1996 se encontraba alrededor de los 1.202 euros al año, en 1999 la renta asciende a 2.739 euros, lo cual supone un aumento anual en torno al 30 por ciento. En todo caso es necesario precisar que este aumento de la renta no se distribuye de manera homogénea a lo largo de la costa gallega. En 1999 once cofradías alcanzan una renta media supe-

rior a los 2.404 Euros, que equivale al 44 por ciento de las mariscadoras del Plan Galicia. Los casos más exitosos son Cabo de Cruz y Rianxo que superan los 6.010 Euros, y los de Palmeira, Vilaxoán, Vilanova y O Grove que sobrepasan holgadamente los 3.000 Euros. Otras once cofradías están, sin embargo, en 1999 por debajo de los 1.202 Euros, incluyendo 1072 mariscadores que representan el 24 por ciento del total del colectivo adscrito al Plan. Estas cofradías se concentran fundamentalmente en la costa de Lugo (Ribadeo, Foz y Celeiro), en la costa coruñesa (Cedeira, Miño, Baldaio y Muros) y en algunas poblaciones de las Rías Baixas (Aldán, Moaña, Vilaboia y Baiona).

5. Crece el número de **cotizaciones a la Seguridad Social**, en concreto en el Régimen Especial del Mar. En 1999 más del 68% de las mariscadoras (la casi totalidad en 2003) cotizan al Instituto Social de la Marina, cotización prácticamente inexistente en 1995.

Estos indicadores no pueden llevarnos a concluir de que el marisqueo ha alcanzado ya de forma plena, a principios de la presente década, la naturaleza de sector modernizado. Si la modernización del marisqueo debe implicar, tal como sugiere Sequeiros (1995, p. 13) la actuación de cuatro factores -racionalización de la explotación, mejora de la calidad del producto, incremento de la profesionalización y vertebración organizativa- los resultados de la política indican que el sector se encuentra en un primer estadio del proceso modernizador.

Sin duda alguna, a lo largo de estos años se ha conseguido establecer los pilares organizativos, formativos y jurídicos de la actividad que venían demandando algunos profesionales y expertos. De hecho se ha extendido, gracias a diferentes iniciativas gubernamentales, cierta conciencia colectiva entre las mariscadoras que han posibilitado romper la lógica cinegética de la depredación y construir las bases de la lógica del beneficio a medio y largo plazo, abriendo nuevas vías hacia una explotación del recurso más racional y orientado a las pautas del mercado. También se ha conseguido crear un marco normativo integral en el que se regulan las principales reglas de juego y se elevan a categoría jurídica aquellos cambios de comportamiento y valores necesarios para introducir la eficiencia económica y situar la generalización de las técnicas de cultivo en el núcleo de la actividad.

Sin embargo, perviven una serie de problemas estructurales de difícil erradicación a los que la política de marisqueo no ha proporcionado -o no ha podido proporcionar- una solución satisfactoria. Siguiendo el diagnóstico DAFO elaborado a partir del estudio *A muller no mundo da pesca en Galicia* (2004) a cargo de Constantino Gago y el informe sobre *Situación e perspectivas do sector do marisqueo a pé en Galicia* (2001) del *Consello Económico e Social de Galicia*, podemos agrupar los obstáculos que dificultan la modernización de la actividad en tres ámbitos: socioeconómico, de gestión y de recursos.

— **Ámbito socioeconómico:**

1. **Escaso relevo generacional:** Debido a las duras condiciones de trabajo, unas perspectivas de futuro dudosas y una mejora general en el nivel de vida de los gallegos, son pocos los jóvenes que tienen pensado dedicarse al marisqueo. Esta actividad sigue siendo, a principios de la década del 2000, a pesar de las iniciativas implementadas, una actividad compuesta mayoritariamente por mujeres, de edad avanzada y con ingresos bajos, aspectos que no contribuyen a hacerla atractiva a las nuevas generaciones y atraer profesionales cualificados y emprendedores.
2. **Elevado porcentaje de analfabetismo funcional:** La mayoría de las profesionales poseen estudios primarios (75 por ciento) si bien se estima que un grupo mayoritario no los finalizaron, y existe un 18 por ciento de mariscadoras sin ningún tipo de estudio.

3. **Bajo nivel de renta:** Únicamente el 15 por ciento de las profesionales aseguran que aportan los ingresos principales a su unidad familiar y el 34 por ciento tienen una retribución por debajo del salario mínimo interprofesional (menos de 400 euros/mes). Esto complica el objetivo de profesionalizar el sector basado en la conversión del marisqueo en la principal actividad económica de las mariscadoras máxime cuando, tal como indica el CES (2001), el incremento de los ingresos entre 1996-2000 deriva en buena parte de la reducción en un 22.3 por ciento del número de mariscadoras en activo, además del aumento del valor de la producción.
4. **Carencias formativas:** Las mariscadoras a pie son uno de los colectivos que más demandan en los últimos años formación complementaria, aunque el informe de Gago Conde (2004, pp. 69-70) ha detectado cierto cansancio general causado por la asistencia a múltiples cursos. En este sentido, el estudio señala que sería recomendable estudiar nuevas estrategias para satisfacer sus demandas con un formato diferente como seminarios, grupos de trabajo, visitas, o exposiciones, que potencien el intercambio de experiencias entre las participantes. Por otro lado, se señala la necesidad de profundizar en los conocimientos básicos que ya tienen adquiridos las profesionales, incidiendo, entre otros, en aspectos organizativos, legislativos y de comercialización.

— **Ámbito de la gestión:**

1. **Modelo organizativo restringido:** Además de la existencia de agrupaciones adscritas a las cofradías, es necesario, según algunos sectores, fomentar otro tipo de estructuras como las cooperativas o las organizaciones de productores que puedan ser depositarios de ayudas y gestionen directamente autorizaciones marisqueras siguiendo lógicas empresariales.
2. **Dificultades en la gestión de la cobertura social:** Aunque uno de los principales objetivos alcanzados ha sido la incorporación masiva de las mariscadoras al Instituto Social de la Marina, no existe un procedimiento de cobertura adecuado debido al envejecimiento del sector (el 73 por ciento tiene más de 40 años de edad, y el 46 por ciento más de 50 años) y la incorporación tardía al sistema. Esto hace necesario, según el CES (2001), el establecimiento de un sistema especial para las mariscadoras a pie dentro del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, en el que se consideren las especiales condiciones de este colectivo en materia de encuadramiento, afiliación y formas de cotización, así como fomentar el pase a la modalidad por cuenta ajena a través del fomento de cooperativas.
3. **Deficiente sistema de venta:** Los expertos consideran que el actual sistema de venta fundamentado en la “puja a la baja” condiciona una deficiente ordenación comercial de la actividad al evitar el desarrollo de mecanismos de defensa de los precios del marisco y reducir los ingresos de las mariscadoras¹.

¹ Hasta el año 2006 Galicia era la única Comunidad Autónoma que contemplaba en su normativa (decreto 419/1993) la obligatoriedad de la subasta a la baja. Esta excepcionalidad cambia a partir del decreto 101/2006, de 8 de junio, que va a liberalizar, al igual que contempla la normativa estatal y comunitaria, el sistema de venta. Tal como indica en la exposición de motivos, el sistema de puja a la baja “limita la posibilidad de emplear para los productos pesqueros todas las fórmulas transaccionales de adquisición y venta utilizadas en otros sectores y, además, imposibilita la repercusión de los costes de explotación que los productos tienen que soportar en el ejercicio de su actividad, tal y como se puede comprobar cada vez que existe un incremento de los precios del combustible o de cualquier otra alteración de las condiciones en las que se desenvuelve el trabajo de la flota y de los mariscadores o mariscadoras”.

Desde la perspectiva teórica, las subastas son mecanismos eficientes en cuanto permiten la asignación de recursos a aquellos que los valoran más, posibilitan maximizar los ingresos del vendedor y garantizan transparencia y objetividad. No obstante, la particularidades de los productos pesqueros frescos, las características de los mercados de pescado en nuestro país y los cambios que se han producido en los mismos suponen, en la práctica, que el sistema de primera venta condicione el comportamiento de los precios por factores ajenos a la oferta y la demanda y limite la capacidad de los productores de intervenir en la formación de los precios.

4. **Infrarepresentación de las mariscadoras en los órganos de gobierno de las cofradías:**

Como ocurre en otros colectivos pesqueros con una importante presencia de mujeres, únicamente el 17 por ciento de las profesionales ocupan puestos directivos en las cofradías, cuando en muchos casos es la principal actividad que reporta beneficios económicos a la organización.

— **Ámbito de los recursos:**

1. Reducida capacidad de producción: Si bien aumenta el valor de la producción entre 1995 y 1999, no ha aumentado de la misma manera la cantidad de marisco recogido, lo que demuestra que los bancos marisqueros no son recuperados ni gestionados de la forma más avanzada y no existe una política coordinada de calidad de aguas en las rías. En este sentido, son numerosas las voces que reclaman la depuración total de los vertidos urbanos e industriales, la revisión de la política de rellenos en el litoral, así como el desarrollo de criaderos y puesta en marcha de tecnología para la producción de semilla.
2. Escasa conexión entre los centros de investigación y la gestión de zonas y especies: No existen criterios técnicos para seleccionar las especies más adecuadas para el cultivo o para autorizar la implantación de nuevas especies, ni líneas de investigación sobre interacción de los cultivos marinos con el medio ambiente.

A pesar de la persistencia de estos problemas, cuya resolución trasciende cualquier plan o programa a corto y medio plazo, no se puede negar, a juzgar por los datos recabados, que la política no haya tenido éxito en el terreno de la organización y formación de las mariscadoras y en el cambio de ciertos comportamientos contrarios a la racionalidad económica y a la protección medioambiental.

SEGUNDA CONCLUSIÓN GENERAL: La consecución de estos objetivos ha tenido lugar en el transcurso de la fase de implementación durante la cual la Consellería adapta aspectos concretos de la política a las peculiaridades del sector marisquero.

Junto a estos resultados parciales, la política de marisqueo ha cosechado en el terreno de los *outcomes* no previstos un logro sin precedentes: la incorporación de las mariscadoras al proceso de diseño e implementación de la política. En este sentido, consideramos que el éxito de la política de marisqueo radica, no sólo en la consecución de los objetivos rediseñados, sino también en la capacidad que ha mostrado la Administración autonómica para generar un entorno de gobernanza en el que Consellería y sector han podido aproximar sus puntos de vista y buscar conjuntamente medidas de solución al problema.

Sin embargo, la incorporación de las mariscadoras al proceso y la consiguiente aparición de un entorno de gobernanza no se produce en el momento de arranque de la política bajo la gestión de López Veiga (1989-1993), sino como resultado de los cambios que experimenta durante su puesta en práctica en el transcurso de la etapa de Xoán Caamaño (1993-1997) y que repercuten en la misma estructura del proceso. De este modo la política de marisqueo va a configurar, en una y otra legislatura, distintas “arenas” con sus propios actores, reglas de juego, estrategias y formas de interacción, lo que viene a confirmar la máxima de Lowi (1954, 1972) de que son las “políticas las que determinan la política” (*policy determines politics*).

1— **Arena de la política durante la legislatura de López Veiga: estrategia programada y estilo impositivo-anticipativo**

A diferencia de otros campos sobre los que actúa la Xunta de Galicia, el marisqueo va a contar desde la llegada de López Veiga a la Consellería con una política definida, delimitada y relativamente bien fundamentada a raíz de la “**estrategia programada**” (Berman, 1980) que pone en marcha, y a través de la cual se intentan fijar objetivos, asignar responsabilidades, diseñar diferentes alternativas de acción y valorar posibles efectos y costes.

Adoptando esta lógica de actuación, la política es plasmada en dos documentos que se convierten en la guía y en la principal fuente normativa que orienta el proceso implementador: la *Lei de Pesca de Galicia* (Lei 6/1993) y el *Plan de Ordenación de Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia* (1992).

La *Lei de Pesca de Galicia* se dirige a fortalecer la eficacia de aquellas normas que habían sido aprobadas con anterioridad, incluidas las previsiones estatutarias, al tiempo que entra a regular los instrumentos básicos de la gestión marisquera: títulos administrativos habilitantes (permiso de explotación y autorización) y planes de explotación. Por su parte, el Plan o Libro Verde supone la primera recopilación sistemática de datos sobre marisqueo que acomete una Administración al objeto de reunir información sobre el sector e identificar sus principales problemas y vías de solución.

La ardua tarea de elaboración de ambos documentos y la puesta en marcha de una serie de medidas de profundo calado, como el cambio de régimen de explotación, son resultado de un período en la que la política pesquera busca distanciarse de la inoperancia de iniciativas anteriores y ganarse la legitimidad del sector liderando los términos del debate. Para ello el nuevo equipo de la Consellería imprime un cambio de dirección a la forma en que tradicionalmente la Administración pública había venido enfrentándose al problema del marisqueo, y a partir del diseño de una política inminentemente regulativa y distributiva se propone introducir un estilo de toma de decisión con elevadas dosis de **imposición y anticipación**.

De este modo, frente a la burocratización, rutina y automatismo, la decisión es tomada acudiendo a expertos y buscando alternativas fundamentadas científicamente y racionalmente. La elaboración del Libro Verde y de la Lei de Pesca se convierten así en estudios pormenorizados sobre el problema, presentados bajo la apariencia de “análisis prospectivos” en clave de “oportunidad de mejora” (Dery, 1984). La definición es convertida en una investigación científica de la que parten soluciones objetivas y racionalmente fundamentadas con la intención de imponerla, vía persuasión, a un sector débil, dividido y limitado técnicamente. No se promueve, por tanto, ningún tipo de debate entre diferentes definiciones o poniendo en marcha un proceso de consulta con las mariscadoras.

Por el contrario, el diseño de la política va a ser producto de una muy limitada interacción de personas y organizaciones procedentes tanto del mundo científico y académico como de los colectivos más avanzados, especialmente Organizaciones de Productores (OPPs) y Cooperativas. Son estos actores, y no las mariscadoras ni el grueso de las cofradías, quienes disponen de un acceso privilegiado a la Xunta al compartir un diagnóstico similar del problema y contar con recursos técnicos, materiales e informativos.

En esta interacción, la Consellería desempeña un papel protagonista. Dirige el proceso, filtra las propuestas y soluciones, promueve un determinado resultado y media entre diferentes actores en conflicto. Esta preeminencia deriva del conjunto de recursos que controla, superiores al resto de los actores. En este sentido, el departamento de pesca posee:

- Autoridad y coerción legítima sobre el sector y facultad para aprobar normas.
- Recursos económicos procedentes de la gestión directa del presupuesto.

— Acceso a información y conocimiento de base científica.

Al ser el marisqueo una política de alta complejidad con ramificaciones en numerosos ámbitos, esta interacción entre actores públicos y privados tiene lugar no sólo a través de cauces institucionales sino también, y fundamentalmente, dentro de una **comunidad política** impulsada por la propia Consellería. En el seno de esta red se reúne un grupo heterogéneo de especialistas y representantes del sector que comparten una visión semejante del marisqueo con la intención de intercambiar, hacer circular y perfeccionar ideas, y generar ulteriormente alternativas de solución al margen de la escena pública. La consecuencia de este tipo de red altamente técnica es el traslado de las mariscadoras a la periferia del proceso y su desvinculación de la toma de decisión.

2— Arena de la política durante la legislatura de Xoán Caamaño: estrategia adaptativo-evolutiva y estilo participativo-consensual

Si bien la etapa de López Veiga supone un punto de inflexión en el marisqueo colocando la actividad en el centro de la agenda y confeccionando medidas siguiendo criterios racionales, el éxito “relativo” de la política no podría ser posible sin un cambio sustancial en la dirección y contenido del proceso durante su puesta en marcha.

Este nuevo entorno surge una vez que Xoán Caamaño asume la dirección del departamento de pesca en sustitución de López Veiga. La puesta en marcha de la política va a encontrarse con numerosas dificultades surgidas de la escasa implicación de las mariscadoras en el diseño y formulación. La Consellería constata en el momento de aplicar sus medidas sobre el terreno que (I) el problema del marisqueo es “difícilmente manejable”, (II) la teoría causal no incide adecuadamente en las peculiaridades del sector, (III) los objetivos y cambios en la legislación son desconocidos por el grueso de las profesionales, (IV) el sector muestra gran desconfianza ante las medidas y la propia Xunta, y (V) las dos Direcciones generales con competencia en el marisqueo no se encuentran debidamente coordinadas, ni disponen de personal ni recursos materiales suficientes.

La Consellería tiene que decidir en este momento entre dos opciones: seguir adelante con la política manteniendo su carácter anticipativo pero altamente impositivo y tendente al conflicto, o bien cambiar de estrategia e intentar implicar directamente a las mariscadoras como forma de trasladar las medidas al sector y aumentar la legitimidad de sus acciones. Comienza así un proceso de adaptación de la política al entorno, flexibilizando su contenido y confiriendo facultades a los implementadores para llevar a cabo la tarea. No se abandona la filosofía inicial de la política, pero sí se confiere al proceso un cariz más flexible y experimental.

Aplicando la tipología de Richard Matland (1995) se pasa de una pretendida “implementación administrativa” fundamentada en un proceso de decisión racional², a una “implementación experimental” en la que la política se modifica por adaptación al contexto mejorando los mecanismos de feedback y aprendizaje. Gracias a la mejora de estos mecanismos, la información entre sector y Consellería fluye de forma más dinámica y se genera un ambiente en el que ambos aprenden de forma conjunta tanto a buscar los medios y objetivos más idóneos, como a educar sus propias preferencias en función de las circunstancias reales.

² Hablamos de pretendida “implementación administrativa” ya que si aplicamos las dos características que definen este proceso según Matland -ambigüedad baja de la política y conflicto bajo-, vemos que si bien el equipo de López Veiga intenta reducir la ambigüedad de la política incidiendo en el carácter científico de sus propuestas, el conflicto en el sector sigue manteniéndose en niveles altos.

Con ello, el contenido de la política no sólo se va adaptando progresivamente en el transcurso de *encuentros* y reuniones entre sector y departamento, sino que además va “evolucionando” dentro de un proceso de ajuste que conduce a:

1. **La redefinición del problema y rediseño de los objetivos establecidos en el Plan de Ordenación:** Las continuas interacciones con las mariscadoras muestran abiertamente a la Consellería que los principales problemas del marisqueo no son, en contra de lo que había sido diagnosticado en el Libro Verde, el subdesarrollo tecnológico y la subexplotación de recursos, sino fundamentalmente la falta de formación y la inexistencia de espíritu organizativo en el sector en un contexto de fuerte discriminación hacia las mujeres. Es la concurrencia de estos aspectos lo que explica el estado crítico en que se encuentra la actividad: sobreexplotación de los recursos, reducido rendimiento económico y condiciones de vida y trabajo próximos a la marginalidad.
2. **El desarrollo de nuevas medidas en el marco del Plan Galicia:** La consecución de los dos principales objetivos rediseñados -mejorar la organización y aumentar los niveles de formación- exige el establecimiento de nuevas medidas más acordes con la nueva definición del problema. El cultivo se transforma en la piedra angular de la política al actuar como estímulo a la organización y favorecer el surgimiento de espacios comunes que fortalecen el sentimiento de pertenencia al grupo.

Por su parte, la formación actúa como herramienta principal para alcanzar el cambio, desarrollándose una serie de programas -el más importante *A muller mariscadora en Galicia: Formación e asesoramento*- centrados en aquellos aspectos que la Consellería y las mariscadoras juzgan más pertinentes para profesionalizar la actividad. Esta labor formativa va a tener resultados inmediatos gracias a la coincidencia en el tiempo de los cursos con la puesta en marcha del denominado Plan Galicia, primera experiencia, después del fallido Plan de Marisqueo de 1970, tendente a convertir en profesionales a las mariscadoras de 30 cofradías. Este Plan, que cuenta con detractores y defensores en la misma Xunta, viene a compendiar todos los esfuerzos volcados por la Administración pesquera en el sector, convirtiéndose en un auténtico “campo de pruebas” destinado a poner en práctica aquellos contenidos que aprenden las mariscadoras en las aulas. Se puede decir que a partir de este momento hablar de política de marisqueo es hablar fundamentalmente del Plan Galicia.

Nos encontramos, por tanto, ante un proceso de implementación caracterizado por su alta complejidad. La puesta en práctica de la política no se reduce a una fase meramente instrumental o automática, en la que un grupo de trabajadores públicos ejecutan, bajo los principios clásicos de objetividad, neutralidad y sumisión, las decisiones de los representantes democráticamente elegidos. Por el contrario, la implementación forma parte de un amplio “continuum decisional” que se desarrolla de forma cíclica y en el que las distintas etapas no se encuentran delimitadas ni ocurren secuencialmente, lo cual permite que los resultados de la implementación influyan directamente en el diseño de la política y que numerosas decisiones clave sean tomadas en el transcurso de la puesta en práctica. Bajo esta perspectiva, la implementación es una parte más del *policymaking*, es en definitiva “política” y no sólo “ejecución”, pues los implementadores están implicados directamente en cada una de las etapas del ciclo, máxime cuando el diseño de la política no está claro inicialmente y la renegociación de los detalles entre una multiplicidad de actores afectados es parte insoslayable del proceso.

El análisis de la implementación de la política de marisqueo pone de relieve, por tanto, la insuficiencia de la división por fases del proceso político, conocido como *stages heuristic* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) o *textbook policy process* (Nakamura, 1987), además de advertir los límites de la perspectiva jerárquico-racional en contextos altamente complejos al negar la relevancia de instituciones

informales en la toma de decisión, la participación de actores externos y la necesidad de cierto grado de discreción por parte de los funcionarios.

En contra de este enfoque, la implementación de la política de marisqueo se configura como un “sistema abierto” en el que la resolución de los diversos problemas se realiza en el seno de una red política en la que interactúan una pluralidad de actores. Representantes políticos, trabajadores públicos y mariscadoras conforman un proceso circular caracterizado por relaciones recíprocas de poder y el desarrollo de negociaciones orientadas a obtener beneficios mutuos. Se genera así un contexto dominado por una suerte de “gobernanza persuasiva” (Hill y Hupe, 2003), “gobernanza moderna” (Kooiman, 1993) o “nueva gobernanza” (Rhodes, 1997) en el que la Consellería gobierna con el concurso de otros actores, fundamentalmente las mariscadoras, tanto en el interior de la estructura jerárquica como en el seno de una comunidad política dominada por relaciones horizontales de dependencia.

Retomando esta perspectiva de implementación, el presente estudio pretende contribuir al debate que sitúa nuevamente la política en un lugar preferente dentro de la gestión administrativa, en un momento en el que se intenta extender en el sector público principios propios de la empresa privada. En este sentido, el enfoque *Bottom-up* y su reedición bajo el paradigma de la gobernanza nos ha permitido centrar nuestro objeto de estudio y examinar la negociación, el control y la conformidad de los implementadores como fenómenos esencialmente “políticos” y no únicamente “gerenciales”. En consecuencia, la puesta en práctica de la política de marisqueo es analizada en este trabajo en términos de relaciones de poder, diálogo entre actores y búsqueda de consenso.

TERCERA CONCLUSIÓN GENERAL: La estrategia adaptativa que despliega la Administración pesquera se sustenta en la construcción de un doble canal interactivo

Este nuevo escenario que inaugura Xoán Caamaño es consecuencia de la puesta en funcionamiento por parte de la Consellería de un doble canal interactivo: hacia el exterior, poniendo en contacto al departamento con el sector, y hacia el interior contribuyendo a la cohesión interna de la organización.

1— Interacción en el interior: mayor implicación de los implementadores en la política

La creación del canal interno es producto de la confluencia de tres factores interrelacionados: (I) la reorientación del *Servizo de Extensión Pesqueira* (SEP), (II) una mayor coordinación entre las unidades administrativas encargadas del desarrollo y puesta en práctica de la política, y (III) la mejora de los mecanismos de retroalimentación.

La necesidad de reformar el SEP surge a raíz de una serie de visitas que realiza Prudencia Santamarinas, jefa de la *Sección de Extensión*, a las diferentes cofradías de pescadores para conocer de primera mano el trabajo de las mariscadoras. De las charlas y observaciones directas que realiza descubre la distancia entre las necesidades de las trabajadoras y la medidas que en ese momento intentaba implementar la Consellería, además de la ineficiencia y escaso impacto que tenía la labor de los *axentes* y formadores en el colectivo. Recopilada toda la información posible, Lino Lema, jefe del servicio, y la propia Santamarinas deciden cambiar el contenido y estrategia de la unidad aprovechando la incorporación de nuevos agentes. A partir de este momento los esfuerzos de la unidad van a dirigirse a tareas de asistencia frente al trabajo divulgativo que venía ejerciendo con anterioridad.

El SEP empieza a detectar rápidamente problemas y a suministrar información de primera mano sobre las mariscadoras y su entorno a los decisores de la Consellería. El núcleo político comienza así a modificar determinados aspectos de la política con el concurso activo de los implementadores adscritos al SEP. La política, lejos de ser un programa cerrado, se convierte en un fenómeno abierto que evoluciona según las características particulares del sector. La Consellería ya no pretende alcanzar, tal como aspiraba López Veiga, una solución global y exhaustiva fundamentada en rigurosos estudios científicos, sino “salir del paso”, “ir tirando” de acuerdo con el criterio de las afectadas y de la información directa suministrada desde abajo. Se atenúa el carácter racional del proceso a favor de un mayor pragmatismo, de forma que las decisiones no se basan en relaciones causales estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en un “método de aproximación sucesivo y limitado” (Manuel Tamayo Sáez, 1997).

Por otra parte, se profundiza en la coordinación de las diferentes unidades administrativas encargadas del desarrollo e implementación de la política: la *Dirección Xeral de Marisqueo e Acuicultura*, la *Dirección Xeral de Formación Pesqueira e Investigación*, y la *Subdirección Xeral de Relacións, Planificación e Sistemas de Información*. Más allá de las funciones propias de la secretaría general y de los encuentros periódicos entre responsables de las direcciones, el trabajo realizado diariamente por los funcionarios en un mismo ámbito de actuación se encontraba a principios de los noventa escasamente coordinado.

La coordinación mejora a partir de 1995 cuando la puesta en marcha del Plan Galicia y los cursos NOW contribuye a un mayor acercamiento entre los responsables de las direcciones generales y la secretaría general, surgiendo un **grupo de trabajo** cohesionado que, más allá de conexiones orgánicas y jerárquicas, engloba a un conjunto de funcionarios unidos bajo criterios de confianza y amistad, y con una visión semejante del problema y de la cultura organizativa. Posteriormente este grupo de trabajo va a evolucionar hacia una estructura más “normalizada” al convertirse en 1996 en *Comisión Coordinadora* del Plan 10 y en 1998 en *Mesa de Marisqueo* en las que se reglan y sistematizan, al margen de la estructura orgánica formal de la Consellería, las tareas dirigidas a implementar el Plan Galicia.

A pesar de esta cuasi-institucionalización del grupo, la experiencia acumulada en el proceso de implementación de la política muestra la influencia decisiva del individuo en la consecución de una propuesta cuando se dan las circunstancias propicias y el ambiente favorable para situar mecanismos de índole personal por encima de meras relaciones orgánicas.

A diferencia del grupo de trabajo y de la Comisión, en la Mesa van a estar presentes aquellos niveles administrativos que trabajan directamente con las mariscadoras. Estos puestos operativos junto a los cargos intermedios se convierten en el canal privilegiado de comunicación entre el sector y la Consellería, disponiendo de un importante grado de libertad y discrecionalidad para ajustar diferentes medidas a las condiciones locales, aumentando así su compromiso y motivación con la política. Se puede decir que estos puestos y cargos -fundamentalmente los *Axentes de Extensión* y los jefes de *Servizo de Marisqueo*, *Servizo de Extensión* y *Sección de Extensión*- son auténticos *Street Level Bureaucrats*, que alejados de la imagen tradicional del trabajador público que responde de manera mecánica a reglas, procedimientos o políticas, ejercen funciones próximas a las encomendadas a los *policy-makers*, y por tanto introducen “sesgos” en la política durante su implementación, llegando a determinar la naturaleza y cantidad de beneficios y sanciones procedentes del departamento.

En definitiva, quienes implementan la política de marisqueo participan en las decisiones y son tenidos en cuenta por los propios decisores políticos debido a que controlan tres recursos esenciales:

- Tienen capacidad profesional y conocimiento de primera mano sobre la marcha de la implementación y de sus posibles fallos.
- Poseen un densa red de contactos formales e informales.
- Gozan de una considerable influencia sobre el sector al contribuir en la conformación de las expectativas de las mariscadoras y determinar qué agrupaciones van a recibir beneficios económicos.

Al mismo tiempo que los implementadores comienzan a realizar trabajos de extensión se hace más fluida la comunicación con el sector, aumentando la eficiencia de los mecanismos de feedback. Estos mecanismos no se orientan únicamente a corregir desviaciones y a controlar y buscar la conformidad de los niveles administrativos inferiores, sino también a desarrollar un intenso flujo de información entre el centro de la Consellería y los niveles intermedios y operativos que contribuye a reformular ciertos aspectos de la política. En una suerte de *learning-by-doing*, estos niveles aprenden sobre el terreno aspectos concretos del sector y obtienen información sobre el impacto de las medidas que elevan a los decisores políticos, generando un ambiente propicio para cambiar la actitud del departamento hacia el marisqueo e introducir las reformas pertinentes.

Estamos, por tanto, ante una Consellería que se aproxima, en algunos de sus aspectos organizativos y funcionales, al modelo que Elmore (1978) denomina “Desarrollo Organizacional”, puesto que:

1. Pone énfasis en el consenso, la motivación y el compromiso entre los componentes del departamento, así como en la interacción y apoyo mutuo.
2. Ocupan un lugar central los grupos de trabajo fundamentados en fuertes relaciones interpersonales.
3. Flexibiliza, con relación a la etapa anterior, el control jerárquico, de modo que la implementación se origina “en la base de las organizaciones, no en la cúspide”.
4. La política de marisqueo es moldeada por los responsables de la implementación, de la misma manera que el comportamiento de éstos resulta modificado por la política a través de un proceso de aprendizaje.

2— Interacción con el exterior: mayor aproximación de la Consellería a las mariscadoras

El cambio en la forma de la toma de decisión va acompañado por un cambio en el talante de la Consellería hacia el sector. Frente al carácter autoritario y tendente al conflicto de López Veiga, el Departamento de Xoán Caamaño va a mostrar un estilo más participativo y consensual, revelando una mayor voluntad de consulta, diálogo y negociación con las mariscadoras. Se abre así un canal comunicativo sin precedentes entre la Consellería y el sector. La Xunta es consciente de que sus programas no pueden ser llevados a cabo sin la concurrencia de las principales afectadas y de los niveles administrativos más próximos a las mismas.

Con esta aproximación la política avanza hacia acuerdos que reflejan las preocupaciones de las mariscadoras y de la propia Consellería en un proceso continuo de “adaptación mutua”. Con ello el departamento intenta conseguir el apoyo de las mariscadoras, además de aumentar su legitimidad y atender las demandas del sector siguiendo un cauce “institucionalizado” a través del cual se van modifi-

cando aquellos aspectos más controvertidos y difícilmente asumibles por el mismo, como ciertos contenidos biológico-proteccionistas. Se alcanzan así elevadas dosis de consenso pero a costa de reducir las exigencias iniciales de la política y flexibilizar el cumplimiento de las normas.

Esta mayor aproximación al sector se manifiesta claramente en el cambio que experimenta la comunidad política durante la legislatura. Si la red que participa en el diseño y elaboración de la política estaba integrada por un grupo reducido de individuos, especialistas en su campo y representantes de las organizaciones más próximas a la Xunta, la red dominante durante la fase de implementación va a estar formada fundamentalmente por mariscadoras y ciertos puestos operativos e intermedios. Se trata de una nueva coalición de socios orientada a la búsqueda conjunta de soluciones durante el proceso implementador a través de la cooperación por medio de un juego de intercambio de recursos: la Consellería ofrece a las mariscadoras asistencia técnica, formación, subvenciones y material a cambio de legitimidad, información y participación de aquellas en la política.

La Consellería mantiene en la comunidad su anterior papel hegemónico. No en vano sigue controlando recursos fundamentales, logra una elevada cohesión interna entre sus miembros y aumenta su poder "infraestructural" (Mann, 1984) ubicando a las mariscadoras en el centro de la Comunidad y situando la negociación en torno a sus demandas en el eje vertebral. Por primera vez, las mariscadoras se convierten en interlocutoras preferenciales de una Administración, teniendo acceso directo a la autoridad sin la intermediación de las cofradías. Al mismo tiempo, los niveles intermedio y operativo alcanzan también posiciones centrales en la red como forma de aumentar la eficiencia de la acción autonómica.

Los anteriores integrantes continúan pero en posiciones periféricas y subsidiarias, lo que viene a confirmar la existencia de dos niveles en el interior de la red -una comunidad principal y una secundaria- y el carácter fluido y cambiante de este tipo de estructuras. La razón de este cambio reside en el carácter estratégico-funcional que tienen las mariscadoras y los niveles operativos para que la Administración alcance los objetivos de la política. Se pasa así de una "comunidad epistémica o de ideas" a una comunidad próxima a una "estructura de implementación", cuyo principal cometido es resolver problemas concretos a partir de la información suministrada por las profesionales y los *Street Level Bureaucrats*.

La Consellería consigue así crear, estimulando este cambio en la red, un sistema de gobernanza en el que:

1. Se asegura una amplia participación por parte del grueso de las mariscadoras, incrementando su autoridad interventora sin recurrir al uso de la coacción.
2. Institucionaliza la consulta con las mariscadoras garantizando un proceso de decisión despolitizado. Los aspectos conflictivos pasan a ser tratados como temas técnicos por los miembros de la red.
3. Refuerza el compromiso de los principales actores con el éxito de la política, beneficiándose de su experiencia, al tiempo que excluye, o confina a posiciones periféricas, a los actores que interfieren en la implementación, especialmente aquellas cofradías contrarias al proceso modernizador.
4. Evita el surgimiento de conflictos y demandas inabordables por parte del sector, incentivan-do la búsqueda de soluciones viables y reduciendo la posibilidad de fracaso, o distribuyendo la responsabilidad del mismo entre los participantes.

7. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F.(2003): *La hechura de las Políticas*, México, DF: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F.(1993): *La Implementación de las Políticas Públicas*, México, DF: Miguel Ángel Porrúa.
- ALCALDE, A. y CABANA, A. (1998): "Evolución, concepciones, tendencias e problemas no marisqueo actual", en *Foro dos Recursos Mariños e Acuicultura nas Rías Galegas*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- ALMOND, G. A. (1999): *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias políticas*, México DF: FCE.
- ALLISON G. (1971): *Essence of Decision*, Boston: Little Brown.
- ANDERSON, L. (1986): *The Economics of Fisheries Management*, Londres: The John Hopkins University Press.
- ARGYRIS, C. y SCHÖN, D. A. (1978): *Organisational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- ARENDT, H. (1986): "Communicative Power", en Steven Lukes (ed.): *Power*, Oxford: Blackwell.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2005): *Manual de Ciencia de la Administración*, Madrid: Editorial Síntesis.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2000): *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I. Madrid: Tecnos.
- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000): *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- BALLART, X. (1992): *Evaluación de políticas públicas*, Madrid: INAP.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.)(1997): *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Editorial.
- BARDACH, E.(1977): *The Implementation Game*, Cambridge: MIT Press.
- BARRET, S. y FUDGE C. (1981): *Policy and Action: Essays on the implementation*, Londres: Methuen.
- BARRIO GARCÍA (1999): "Aproximación al régimen jurídico de la pesca marítima", Madrid: Separata del Anuario de Derecho Marítimo. Vol XVI.
- BARTOLINI, S. (1993): "Metodología de la investigación política", en Pasquino, G.; Bartolini, S.; Cotta, M.; Morlino, L. y Panebianco, A.: *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Editorial.
- BASTOS BOUBETA, M. A. (1998): *Burocracia, burocratización e reforma administrativa*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- BENINGTON, J. y HERVEY, J. (1994): "Spheres or tiers? The significance of transnational local authority networks", conference paper, "PSA Annual Conference", University of Swansea, pp. 29-31 de marzo.
- BERMAN, P. (1980): "Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations", en Ingram, H. M. y Mann, D. E.: *Why Policies Succeed or Fail*, Beverly Hills: Sage Publications.
- BERMAN, P. (1978): "The study of Macro and Micro-Implementation", en *Public Policy*, vol. 26, nº. 2, pp. 157-187.
- BERMEJO DÍAZ DE RÁBAGO, P. (1998): "El programa formativo de las mariscadoras. La experiencia organizativa en el sector", en *Técnicas de Formación aplicadas ó marisqueo*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

- BISHOP, J. (1981): "Briefing for implementation: the missing link?", en Barret, S. y Fudge C: *Policy and Action: Essays on the implementation of public policy*. Londres: Methuen.
- BOBROW, B. y DRYZECK, J. (1987): *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- BOUZAS LORENZO, R. (2005): "Los principios de la gobernanza en clave europea: potencialidad para las políticas de gestión pública de las administraciones autonómicas", en *Revista de pensamento do Eixo Atlântico*, nº 8.
- BOUZAS LORENZO, R. (2004): "La administración de la Xunta de Galicia: Un balance del rendimiento organizativo", en *Revista de pensamento do Eixo Atlântico*, nº 6.
- BRUDNEY, J.L., O'TOOLE, L. J.y RAINEY, H. G. (edits) (2000): *Advancing public management: new developments in theory, methods, and practice*, Washington D.C: Georgetown University Press.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R.(1998): *Gobiernos locales y Políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- CAMINAL BADÍA, M.(Editor) (1999): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos.
- CARLSSON, L (1996): "Nonhierarchical implementation analysis: an alternative to the methodological mismatch in policy analysis", en *Journal of Theoretical Politics* 8(4), octubre, 1996, pp. 527-546.
- CERNY, P. G. (1990): *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the Future of the State*, Londres: Sage.
- COLLER, X. (2000): *Estudio de casos*, Madrid: CIS.
- COLLINS, R. (1986): "Is 1980s Sociology in the Doldrums?", en *American Journal of Sociology*, 91 (6), pp. 1336-1355.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001): *Green Paper of the future of the Common Fisheries Policy*, Brussels, internet site: <http://www.europa.eu.int>
- Comparecencia do Conselleiro de Pesca ante o Pleno do Parlamento para expoñer os obxectivos da VI lexislatura (19 de febreiro de 2002). Fotocopia.
- Comparecencia Parlamentaria do Conselleiro de Pesca, Marisqueo e Acuicultura (3 de novembro de 1998): "A xestión dos recursos nas rías e demais augas interiores de Galicia". Fotocopia.
- CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL DE GALICIA (2001): *Informe: Situación e perspectivas do sector do marisqueo a pé en Galicia*, Santiago de Compostela: CES (www.ces-galicia.org).
- COO, ALBERTO de (1998): "Resultados e cambios no "Plan Galicia" de Marisqueo a pé. Unha primeira análise", en *Foro dos Recursos Mariños e Acuicultura nas Rías Galegas*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- COO, ALBERTO de (1995): "O marisqueo galego: entre a potencialidade económica e social e a parálise institucional", en *Revista INZAR*, nº 12, novembro.
- CHANEY, C.K. y SALTZSTEIN, G.H. (1998): "Democratic control and bureaucratic responsiveness: The police and domestic violence", en *American Journal of Political Science*, 42 (3), pp. 745-768.
- CHAPELA PÉREZ, R. (1999): "O marisqueo e a explotación de bancos naturais a través de técnicas de cultivo", en *Os cultivos mariños en Galicia no albor do século XXI*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- CHAPELA PÉREZ, R. (1998): "Utilización do dominio público marítimo-terrestre no marisqueo e cultivos mariños", en *Técnicas de Formación aplicadas ó marisqueo*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- DAUGBJERG, C. (1998): "Similar problems, different policies: policy network and environmental policy in Danish and Swedish agriculture", en Marsh D. (Editor): *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
- DAUGBJERG, C. y MARSH, D. (1998): "Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and micro-level analysis", en Marsh D. (Editor): *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
- DE KOSTKA FERNÁNDEZ, E. (2004): "Políticas Públicas", en Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Madrid: Universidad Complutense, <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionarios>>.
- DELEON, P. (1999): "Perspectives on Implementation Research: Reponses to Lester and Goggin's "Back to the Future: Cold Comfort Indeed: A Rejoinder To Lester and Goggin", *Policy Currents*, enero, vol. 8, nº 4.
- DELEON, P. (1987): "Policy termination as a political phenomenon", en Palumbo, D. J.(ed.): *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Cal.: Sage.

- DELEON, P. (1983): "Policy evaluation and program termination", en *Policy Studies Review*, 2 (4), pp. 631-647.
- DENTE, B. y FARERI, P. (1994): *Deciding about waste facilities siting. Lessons from case of success in seven European countries*, final report. No publicado.
- DENTE, B. y CERIA, G. et al. (1987): *Il Controllo de Gestione nella Publicca Amministrazione*, Milán: Franco Angeli.
- DENTE, B. (1985): *Governare la Frammentazione*, Bologna: Il Molino.
- DERY, D. (1984): *Problem Definition In Policy Analysis*, Lawrence: University Press of Kansas.
- DEUTSCH, K.W. (1985): *Los nervios del gobierno*, México: Paidós.
- DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. INAP, Número 224-225 de octubre 1990-marzo 1991 sobre Políticas Públicas.
- DOCUMENTO INTERNO CONSELLERÍA (1998): "A pesca, o marisqueo e a acuicultura en Galicia: análises da situación e perspectivas de futuro", Santiago de Compostela: Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura.
- DÖHLER, M. (1991): "Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy", en Marin, B. y Mayntz, R. (Editors): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- DOMONTE, F. (1995): "La pesca, el marisqueo y las competencias", en *Revista Industrias Pesqueras*, nº 1, pp. 1.607-1.608, 1º y 15 de abril.
- DOWDING, K. (1995): "Model or Methaphor? A Critical Review of Policy Network Approach" en *Policy Studies*, nº 48.
- DOWDING, K. (1994): "Policy networks: don't stretch a good idea too far", coference paper, *PSA Annual Conference*, University of Swansea, 29-31 de marzo.
- DUNLEAVY, P. (1981): "Professions and policy change: notes towards a model of ideological corporatism", en *Public Administration Bulletin*, 36: 3-16.
- DUNN, W.N. (1981): *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- DUNSIRE, A. (1999): "Then and Now Public Administration, 1953-1999", en *Political Studies*, XLVII, pp. 360-378.
- DUNSIRE, A. (1978): *Implemenetation in a Bureaucracy*, vol. 1, Londres: Martin Robertson.
- DYE, T. (1984): *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- EDWARDS, G. C. (editor) (1993): *Public Policy Implementation*, Londres: Jai Press Inc.
- EDWARDS, G.C. y SHARKANSKY, I. (1978): *The Policy Predicament. Making and Implementing Public Policy*, San Francisco: Wh Freeman.
- ELMORE, E. R. (1979): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", en *Political Science Quarterly*, vol. 94, nº 4, pp. 601-616.
- ELMORE, E. R. (1978): "Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Policy*, vol. 26, n. 2, pp. 185-228.
- ETHERIDGE, L.S. (1985): *Can Governments Learn?*, New York: Pergamon Press.
- FARR, J.; DRYZEK, J. S. y LEONARD, S. T. (eds) (1999): *La Ciencia Política en la Historia: Programas de investigación y tradiciones política*, Madrid: Istmo.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, J.C. (1995): *O Sistema Xurídico Pesqueiro de Galicia*. Santiago de Compostela: EGAP.
- FERRI DURÁ, J. (2004): "Políticas Públicas". En Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Madrid: Universidad Complutense. <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>.
- FRAGA, F. y MARGALEF, R. (1979): "Las rías gallegas", en Miguel Alcaraz et al (1979): *Estudio y explotación del mar en Galicia*, Santiago de Compostela: Secretariado de Publicaciones de la Universidad.
- FRIEDMAN, J. (1991): *Planificación en el ámbito público*, Madrid: INAP.
- FUENTE SABATÉ, J. M.; GARCÍA-TENORIO RONDA, J.; GUERRAS MARTÍN, L. A.; HERNANGÓMEZ BARAHONA, J. (1997): *Diseño organizativo de la empresa*, Madrid: Editorial Civitas.
- FUNDACIÓN EMPRESA-UNIVERSIDADE GALEGA (1999): *Informe. Ordenación do espacio marítimo-terrestre de Galicia*, Santiago de Compostela: FEUGA.

- GAGO CONDE, C. (2003): *A muller no mundo da pesca en Galicia*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- GARCÍA NEGRO, M. C. (2003): *Táboas input-output pesca-conserva 1999*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- GARCÍA NEGRO, M. C. (1997): *Táboas input-output pesca-conserva 1995*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- GEORGE, A. L. y BENNETT, A. (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (1996): "El sector pesquero: Análisis y comportamiento", en *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 16.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (1977): *Desenrolo capitalista e crise pesqueira*. Documento de divulgación 1. A Coruña: Imprenta comercial.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (1977): *Estructura da pesca costeira galega*. Vigo: Editorial Galaxia. Col. Alén Nós.
- GONZÁLEZ VIDAL, M. (1980): *El conflicto en el sector marisquero de Galicia*. Madrid: Akal.
- GOODIN, R. E. y KLINGEMANN, H-D. (eds) (2001): *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II*, Madrid: Istmo.
- GRANT, W; PATERSON, W., y WHITSTON, C. (1989): *Government and the Chemical Industry: A Comparative Study of Britain and West Germany*, Oxford: Clarendon Press.
- GRIFFIN, D. M. (1987): "Implementation failure caused by institutional problems" en *Mountain Research and Development*, vol. 7, nº. 3, pp. 250-253.
- GRINNEL, R. M. (1997): *Social work research and evaluation: Quantitative and qualitative approaches*, Itasca, Illinois: E. E. Peacock Publishers.
- GUERRERO, O. (1994): "Los usos del análisis de implementación de políticas", en *Gestión y Política Pública*, vol. III, nº 1, primer semestre.
- GUNN, L. A. (1978): Why Implementation is so Dificult?, en *Management Services in Government*, 33, pp. 169-176.
- HAM, C. y HILL, M. (1993): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Londres: Harvester Wheatsheaf.
- HAY, C. (1998): "The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking", en Marsh D. (Editor): *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
- HECLO, H. (1978): "Issue Networks and Executive Establishment", en A. King (Ed.): *The New American Political System*, Washington: American Enterprise Institute.
- HÉRITIER, A. (1999): *Policy-Making and diversity in Europe. Escaping Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HÉRITIER, A; KNILL, C. y MINGERS, S. (1996): *Ringing the changes in Europe: Regulatory competition and redefinition of the State. Britain, France and Germany*, New York: Walter de Gruyter.
- HERNÁNDEZ, R.; FERNÁNDEZ, C. y BAPTISTA, P. (2003): *Metodología de la investigación*, México DF: McGraw-Hill.
- HEYWOOD, P. y WRIGHT, V. (1997): "Executives, Bureaucracies and Decision-Making", en Rhodes, Heywood y Wright: *Developments in west European politics*, Houndhills, Basingstoke: Macmillan Press.
- HILL, M. y HUPE, P. (2003): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, Londres: Sage Publications.
- HILL, M. (1997): "Implementation theory: yesterday's issue?", en *Policy and Politics*, vol. 25, nº 4.
- HILL, L. (editor) (1997): *The Policy Process: A Reader*, Londres: Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf.
- HILL, M. (1993): *New agendas in the study of the policy process*, Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- HJERN, B. y PORTER, D. (1997): "Implementation Structures, a New Unit of Administrative Analysis", p. 248-266, en Michael Hill (ed): *The policy Process: A Reader*, Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- HJERN, B. y PORTER, D. (1980): "Implementation Structures, a New Unit of Administrative Analysis", en *Organization Studies*, 2(2), pp. 211-234.
- HOFFERBERT, R. I. y CINGRANELLI, D. L. (2001): "Políticas públicas y administración: análisis comparado de políticas", en Goodin, R. E. y Klingemann, H-D. (eds): *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II*, Madrid: Istmo.

- HOGWOOD, B. W. y GUNN, L. A. (1984): *Policy Analysis for the real World*, Oxford: Oxford University Press.
- HOOD, C. (1986): *Administrative Analysis*, Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- HUDSON, B. (1993): "Michael Lipsky and Street Level Bureaucracy: A Neglected Perspective", pp. 386-399, en *The Policy Process: A Reader*, Michael Hill (ed), Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- HULL, CH. y HJERN, B. (1993): *Policy Analysis in a Mixed Economy, an Implementation Approach*, Policy and Politics, vol. 2, 3, pp. 296-312.
- HYDER, M. (1984): "Implementation: The evolutionary model", en Lewis, D. y Wallace, H: *Policies into Practice*, Londres: Civil Service College.
- Informe España, 1996*. Centro de Estudios del Cambio Social. Madrid.1997.
- Informe Galicia 2010* (2000). Asociación Proxecto de Investigación Galicia 2010. Santiago de Compostela.
- Informes Plan Galicia 1997, 1998 y 1999. Inéditos.
- INGRAM, H. M. y MANN, D. E. (1980): *Why Policies Succeed or Fail*, Beverly Hills: Sage Publications.
- JANSEN, D. (1991): "Policy Networks and Change: The Case of High-Tc Superconductors", en Marin, B. y Mayntz, R. (Editors): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- JENKINS, W. I. (1978): *Policy Analysis*, Oxford: Martin Robertson.
- JONES, C. O. (1984): *An Introduction To The Study of Public Policy*, Monterey: Brooks-Cole.
- JORDAN, A. G. y RICHARDSON J. J. (1987): *British politics and policy process*, Londres: Allen & Unwin.
- JORDANA, J. y SANCHO, D. (2003): "Policy Networks and the opening up of the market: the case of telecommunications liberalisation in Spain", *Estudio/Working Paper 2003/188*, marzo.
- JORDANA, J. (1995): "El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre política públicas y Estado?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3, pp. 77-91.
- KAUFMAN, H. (1973): *Administrative Feedback*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- KENIS, P. y SCHNEIDER, V. (1991): " Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en Marin, B. y Mayntz, R. (Editors): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- KETTL, D. F. (1993): "Public Administration: The State of the Field", en Finifter, A. W. (editors): *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington: The American Political Science Association.
- KETTL, D. F. (2000): "Public Administration at the Millennium: The State of the Field", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (1), pp. 7-33.
- KING, G.; KEOHANE, R. y VERBA, S. (2000); *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- KINGDOM, J.(1984): *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little Brown.
- KNOKE, D.; URBAN PAPPI, F.; BROADBENT, J. y TSUJINAKA, Y. (1996): *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- KOOIMAN, J. (2004): "Gobernar en gobernanza" en *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 16, pp. 171-194.
- LABARTA, U. (1985): *A Galicia mariñeira*. Vigo: Editorial Galaxia.
- LANE, J.-E.(1987): "Implementation, accountability and trust", en *European Journal of Political Research*, 15 (15), pp. 527-546.
- LANE, J-E. (1983): *The Public Sector*, Londres: Sage.
- LASSWELL, H. (1951): "The Policy Orientation", en *The Policy Sciences*: Stanford University Press.
- LAUMANN, E. y KNOKE D. (1987): *The Organizational State: A Perspective on National Energy and Health Domains*, Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- LAUMANN, E., GALASKIEWICZ, J. y V. MARSDEN, P. (1978): "Community Structure as Interorganizational Linkages", en *Annual Review of Sociology*, 4, pp. 455-484.

- LEMA BOUZAS, L. (1999): "O marisqueo de actividade individual a actividade colectiva", en *Os cultivos mariños en Galicia no albor do século XXI*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- LESTER, J. P. y GOGGIN, M. L. (1998): "Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies", en *Policy Currents*, septiembre, vol. 8, nº. 3.
- LEVIN, M. A. (1981): *Condicions Contributing To Effective Implementation and Their Limits*, Research In Public Analysis and Management, Crecine J.P (ed), Grenwich: Jai Press.
- LEWIS, D. (1984): "Conclusion: Improving implementation", en Lewis, D. y Wallace, H.: *Policies into Practice*, Londres: Civil Service College.
- LEWIS, D. Y WALLACE, H. (1984): *Policies into Practice*, Londres: Civil Service College.
- LINDBLOM, Ch. (1991): *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Madrid: INAP.
- LINDBLOM, Ch. (1979): "Still muddling, not yet trough", en *Public Administration Review*, núm. 39, pp. 517-626.
- LINDBLOM, Ch. (1959): "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*, nº. 19, pp. 79-88.
- LINDER, S. y PETERS, G. (1999): The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation, en *Journal of Theoretical Politics*, 2(1), enero.
- LIPSKY, M. (1980): *Street Level Bureaucracy*, Nueva York: Russell-Sage.
- LOJO NIETO, M. (1999): "O cultivo da ameixa en Galicia. Situación actual e perspectivas de futuro", en *Os cultivos mariños en Galicia no albor do século XXI*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- LÓPEZ VEIGA, E. C.: (2000) *Manual de Política Pesqueira. Tomo I y II*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- LÓPEZ VEIGA, E. C. (1999): "La situación actual del sector marisqueo: Un análisis para su ordenación" en *Biotecnologías: Biotecnología alimentaria*, Lugo: Servicio de Publicaciones Diputación Provincial.
- LÓPEZ VEIGA, E. C.: (1985) *Ordenación Pesquera. Sus bases y su aplicación*. Vigo: Servicio de Publicaciones de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo.
- LOSADA TRABADA, A. (2000): *La política del mar: políticas públicas y autonomía: el caso de la pesca gallega*, Madrid: Istmo.
- LOSADA TRABADA, A. (1998): *El impacto de una política sobre la consolidación institucional de la autonomía: Análisis de la Política de Pesca en Galicia*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.
- LOWI, T. J. (1972): "Four Systems of Policy, Politics and Choice", en *Public Administration Review*, 32, pp.298-310.
- LOWI, T. J. (1964): "American business, public policy, case studies and political theory", en *World Politics*, 16, pp: 677-693.
- LYNN, L. E. Jr. (1996): *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham, N.J.: Chatham House.
- MÁIZ, R. (Compilador) (2001): *Teorías políticas contemporáneas*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- MAJONE G. (1985): *The Uses of Policy Analysis*, New Haven, CT: Yale University Press.
- MAJONE, G. (2001): "Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones", en Goodin, R. E. y Klingemann, H-D. (eds): *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II*, Madrid: Istmo.
- MAJONE, G. y WILDAVSKY, A. (1978): "Implementation as Evolution", en Freeman H. (ed), *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills: Sage.
- MARIN, B. y MAYNTZ, R. (Editors) (1991): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- MARSH, D. (Editor) (1998): *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
- MARSH, D. y STOKER, G. (1997): *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial.
- MARSH, D. y SMITH, M. (1995): "The Role of Networks in an Understanding of Whitehall: towards a dialectal approach", Conferencia paper, *PSA Annual Conference*, University of York, 18-20 de abril.
- MARSH, D. y RHODES, R.A.W. (1992a): "Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology", en Marsh y Rhodes (Eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.

- MARSH, D. (1992b): "Youth Employment Policy 1970-1990: Towards the Exclusion of the Trade Unions", en Marsh y Rhodes (Eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- MARSH, D. y RHODES, R.A.W. (Eds.) (1992c): *Implementing Thatcherism Policies*, Buckingham: Open University Press.
- MATLAND, R. E. (1995): "Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), pp.145-174.
- MAY, P. (1986): "Politics and policy analysis", en *Political Science Quarterly*, 101 (1): 109-125.
- McLAUGHLIN, M. (1978): "Implementation as mutual adaptation: Change in classroom organization", en Williams, W. y Elmore, R.F. (Ed.) (1976): *Social program implementation*, New York: Academic Press.
- MEIER, J. K. y O'TOOLE, L. J. (2001): "Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, pp. 271-293.
- MEIER, J. K. (1999): "Are We Sure Lasswell Did it This Way? Lester, Goggin and Implementation Research", en *Policy Currents*, 9:1, pp. 5-8
- MENY, I. y THOENIG J.C. (1993): *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel
- MILES, E. (ed.) (1989): *Management of World Fisheries*, Washington: University Washington Press.
- MILLS, M. (1992): "The Case of Food and Health and the Use of Network Análisis", en Marsh y Rhodes (Eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- MILLS, M. y SAWARD, M. (1994): "All very well in practice, but what about the theory? A critique of the British idea of policy networks", conference paper, *PSA Annual Conference*, University of Swansea, 29-31 de marzo.
- MINTZBERG, H. (1998): *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.
- MITNICK, B. M. y BACKOFF, R. W. (1993): "The incentive relation in implementation", en Edwards, G. C. (editor): *Public Policy Implementation*, Londres: Jai Press Inc.
- MORATA, F. (2004): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MURAGÁN PINTOS, B. (2004): *E colleron ese tren... Profesionalización das mariscadoras galegas*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- NAKAMURA, R. Y SMALLWOOD, R. (1980): *The Politics of Policy Implementation*, Nueva York: St. Martin's Press.
- NELSON, B. J. (2001): "Políticas públicas y administración: una visión general", en Goodin, R. E. y Klingemann, H-D (eds) (2001): *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II*, Madrid: Istmo.
- NORDLINGER, E.A. (1981): *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- O'TOOLE, L.J., Jr. (2000a): "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, nº 2, pp. 263-288.
- O'TOOLE, L.J., Jr. (2000b): "Different Public Managements? Implications of Structural Context in Hierarchies and Nertworks", en Brudney, J.L., O'Toole, L. J.; Rainey, H. G. (edits): *Advancing public management: new developments in theory, methods, and practice*, Washington D.C: Georgetown University Press.
- O'TOOLE, L.J., Jr (1989): "Policy recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assesment of the Field", en *Journal of Public Policy*, vol. 9, nº. 1, pp. 181-210.
- O'TOOLE, L.J., Jr (1997): "Networking requeriments, intitutional capacity, and implementation gaps in transitional regimes: The case of acidification policy in Hungary" en *Journal of European Public Policy*, 4 (1), pp. 1-17.
- ODUM, H. T. (1981): *Energy Basis for Man and Nature*, Nueva York: McGraw-Hill.
- OLMEDA GÓMEZ, J.A (2001): *Ciencia de la Administración*, Vol. I y II. Madrid: UNED.
- ORTEGA ÁLVARES, L. (1998): "Teoría de la organización y la gestión administrativa", en Parejo Alfonso, L.; Jiménez-Blanco, A. y Ortega Álvarez, L. (1998): *Manual de Derecho Administrativo*, Barcelona: Ariel.
- OSTROM, E. (1990): *Governing The Commons*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PADIDLEAN, J. G. (1989): *El Estado en lo concreto*, México: FCE.
- PALUMBO, D.J. y CALISTA, D.J. (eds) (1990): *Implementation and the Policy Process: Opening UP the Black Box*, Nueva York: Greenwood Press.

- PANIAGUA SOTO, J.L. (2000): *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos.
- PARDELLAS, X. (1998): "Análise da estrutura marisqueira para a ordenación do sector" en *Marisqueo en Galicia: 3ª Xornadas de medio mariño e acuicultura, Sada 1994*. Sada (A Coruña): Edicións O Castro.
- PARDELLAS, X. y FERNÁNDEZ CORTÉS, F. (1996): "Los problemas socioeconómicos del Marisqueo", en *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 16.
- PARDELLAS, X. (1980): *Do marisqueo á acuicultura*. A Coruña: Edicións do Ruego.
- PARDELLAS, X. (1978): *O marisqueo*. Pontevedra: Escola Aberta.
- PARSONS, W. (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.
- PASQUINO, G.; BARTOLINI, S.; COTTA, M.; MORLINO, L. y PANEBIANCO, A. (1993): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Editorial.
- PEREIRA RODRÍGUEZ, M. (1998): "Retos organizativos do sector marisqueiro a pé", en *Técnicas de Formación aplicadas ó marisqueo*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- PEREIRO MUÑOZ, J. (1999): "Presente e futuro da acuicultura dende o punto de vista da administración autonómica" en *Os cultivos mariños en Galicia no albor do século XXI*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- PÉREZ PAZÓ, X. (1998): "Aplicación de técnicas de cultivo a bancos naturais de moluscos en las costas gallegas" en *Marisqueo en Galicia: 3ª Xornadas de medio mariño e acuicultura, Sada 1994*. Sada (A Coruña): Edicións O Castro.
- PERY, D. (1984): *Problem definition in Policy Analysis*, Lawrence: University Press of Kansas.
- PETERS, B. G. (1995): "Modelos alternativos del proceso de las política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, nº 2, segundo semestre.
- PETERS, B.G. (1998): *Comparative Politics: Theory and Methods*, Londres: Macmillan.
- PETERS, B.G. y WRIGHT, V. (2001): "Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo", en Goodin, R. E. y Klingemann, H-D (eds): *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II*, Madrid: Istmo.
- PETERS, B.G. (1998): "Policy networks: myth, metaphor and reality", en Marsh D. (Editor): *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
- PETERSON, J. (1995): "Policy networks and European Union policy making: a reply to Kassim", en *West European Politics*, 18, pp. 389-407.
- PIERRE, J. y PETERS, B.G. (2000): *Governance, Politics and the State*, Nueva York: St. Martin's Press.
- PIÑEIRO DE SAN MIGUEL, E. y GÓMEZ BLANCO, A. (1996), *Xentes dos Mares de Ferrol*, Ferrol: Pluma
- POZA, J. (1998): "Planificación dunha explotación marisqueira", en *Marisqueo en Galicia: 3ª Xornadas de medio mariño e acuicultura, Sada 1994*. Sada (A Coruña): Edicións O Castro
- PRESSMAN, J.L y WILDAVSKY, A. (1984): *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- PROSS, P, A. (1992): *Groups Politics and Public Policy*, Toronto: Oxford University Press.
- PROVAN, K.G. y MILWARD, H.B. (1991): "Institutional-level norms and organizational involvement in a service-implementation network", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (4), pp. 391-417.
- QUADE, E. S. (1989): *Analysis for public decisions*, Nueva York: North-Holland.
- RAMIÓ, C. y SUBIRATS, J. (1996): "Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995)", en *Revista Vasca Administración Pública*, 45-II, mayo-agosto, pp. 151-181.
- READ, M. (1992): "Policy Networks and Issue Networks: The Politics of Smoking", en Marsh y Rhodes (Eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- REIN M. y RABINOVITZ F. F. (1978): "Implementation: a Theoretical Perspective", en *Politics and Public Policy*, pp. 307-335.
- RHODES, HEYWOOD and WRIGHT (1997): *Developments in West European Politics*. Houndhills, Basingstoke: Macmillan Press.
- RHODES, R.A.W. (1997a): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

- RHODES, R.A.W. y MARSH, D. (1992b): "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches", en Marsh y Rhodes (Eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- RHODES, R.A.W. (1988): *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, Londres: Unwin Hyman.
- RHODES, R.A.W. (1986): "Power-dependence theories of central-local relations: a critical reassessment", en Goldsmith, M.J. (ed.): *New Research in Central-Local Relations*, Aldershot: Gower.
- RHODES, R.A.W. (1981): *Control and Power in Central-Local Government Relationships*, Farnborough: Gower.
- RICHARDS, D. y SMITH, M. J. (2002): *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, Oxford: University Press.
- RICHARDSON, J.J. y JORDAN, A.G. (1979): *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford: Martin Robertson.
- RIKER, W. (Editor) (1993); *Agenda Formation*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- ROBBINS, S. P. (1994): *Comportamiento Organizacional: Conceptos, Controversias y Aplicaciones*, México: Prentice-Hall Hispanoamérica.
- ROBERTS, N. C. (2000): "Organizational Configurations: Four Approaches to Public Sector Management", en Brudney, J.L., O'Toole, L. J. y Rainey, H. G. (eds) (2000): *Advancing public management: new developments in theory, methods, and practice*, Washington D.C: Georgetown University Press.
- RODRÍGUEZ CARBALLO, S. (1999): "Marisqueo e cultivos mariños", en *Os cultivos mariños en Galicia no albor do século XXI*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- ROJO SALGADO, A. (2005): "La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto", en *Revista de pensamento do Eixo Atlántico*, nº 8, pp. 5-30.
- ROMARÍS PAÍS, X.M. (1998): "Xeneralidades sobre o medio mariño. Explotación racional dos recursos. Contaminación", en *Técnicas de Formación aplicadas ó marisqueo*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- ROMSEZ, B. S. y JOHNSTON, J. M. (2000): "Reforming State Social Services through Contracting: Linking Implementation and Organizational Culture", en Brudney, J.L., O'Toole, L. J. y Rainey, H. G. (eds): *Advancing public management: new developments in theory, methods, and practice*, Washington D.C: Georgetown University Press.
- ROSE, R. (1981): *Understanding Big Government: The programme approach*, Londres: Sage
- SABATIER, P. A. y JENKINS-SMITH, H. C. (edit.) (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- SABATIER, P. A. (1993): "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research", pp. 266-297 en Michael Hill (ed): *The Policy Process: A Reader*, Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- SABATIER, P. A. (1991): "Toward better theories of the policy process", en *Political Science and Politics*, 24, junio, pp. 147-156.
- SABATIER, P. A. y MAZMANIAN, D. (1989): *Implementation and Public Policy*, Illinois: Scott-Foresman.
- SABATIER, P. A. (1986): "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis", en *Journal of Public Policy*, 6, enero, pp. 21-48 (revisado por Sabatier y Mazmanian, 1989, pp. 287-311).
- SABATIER, P. A. y MAZMANIAN, D. eds (1981): *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: D.C. Heath.
- SARTORI, G. (1984): *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- SAWARD, M. (1992): "The Civil Nuclear Network in Britain", en Marsh y Rhodes (Eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- SCHARPF, F. W. (1997): *Games Real Actors Play, actor-centered institucionalism in policy research*; Boulder: Westview Press.
- SCHARPF, F.W. (1978): "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives", en Hanf, K. y Scharpf, F. W. (eds): *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, Londres: Sage.
- SEQUEIROS, X.L. (1995): *A despenza de area*. Vigo: Xerais

- SHULOCK, N. (1999): "The Paradox of Policy Analysis: If it is Not Used, Why Do We Produce So Much of It?", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 18, Nº 2, pp. 226-244.
- SIMON, H. (1957): *Models of Man*, New York: John Wiley and Sons, Inc.
- SIMON, H. (1947): *Administrative Behaviour*, New York: MacMillan.
- SMITH, M. J. (1993): *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- STARLING, G. (1988): *Strategies for Policy Making*, Chicago: Dorsey Press.
- STOKER, R. P. (1989): "A Regime Framework for Implementation Analysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives", en *Policy Studies Review*, vol. 9, nº. 1, pp. 29-49.
- STOKEY, E y ZECKHAUSER, R. (1978): *A Primer For Policy Analysis*, Londres: Norton.
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R. (1998): *Políticas Públicas en España*, Barcelona: Ariel.
- SUBIRATS, J. (1994): *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- SUBIRATS, J. (1992): *Un problema de estilo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SUBIRATS, J. (1991): "La Administración Pública como problema: el Análisis de Políticas Públicas", en *Documentación Administrativa*, pp. 224-225, INAP, octubre 1990-marzo.
- SUBIRATS, J. (1988): "Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas", en *Autonomías*, 9, julio, pp. 105-121.
- SUBIRATS, J: *Actores y Formación de Políticas en España*. Curs de Directius. Escola D'Administració Pública. Inédito.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997): "El análisis de las Políticas públicas", en Bañón, R. Y Carrillo, E. (Comps.): *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Editorial.
- TAYLOR, J. R. y STRASSBERG, D. S. (1986): "The Effects of Sex Composition on Cohesiveness and Interpersonal Learning in Short-Term Personal Growth Groups", en *Psychotherapy*, verano, pp. 267-273.
- THOENIG, J. C. (1985): "L'analyse des politiques publiques", en Grawitz y Leca: *Traité du Science Politique*, Paris: PUF.
- TORGERSON, D. (1999): "El análisis de políticas públicas y la vida pública: ¿la restauración de la *phronêsis*?", en FARR, J.; DRYZEK, J. S. y LEONARD, S. T. (eds): *La Ciencia Política en la Historia: Programas de investigación y tradiciones política*, Madrid: Istmo.
- TULLOCK, G. (1965): *The Politics of Bureaucracy*, Washington DC: Public Affairs Press.
- VALDIVIELSO DEL REAL, R. (2004): "Análisis de Políticas Públicas", en Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Madrid: Universidad Complutense, <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>.
- VALLÈS, J. M. (2000): *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- VAN METER, D. S. y VAN HORN, C. (1975): The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, en *Administration and Society*, Vol. 1975, pp. 445-448.
- VARELA ÁLVAREZ, E. J. (2005): "Análisis de la modernización de la gestión pública local desde las relaciones intergubernamentales transfronterizas: Una nueva governance en la gestión pública local a través de las cartas de servicios en Galicia y el Norte de Portugal", ponencia presentada en el *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*.
- VARELA ÁLVAREZ, E. J. (2003): *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España*, Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones.
- VARELA LAFUENTE, SURÍS REGUEIRO, GARZA GIL e IGLESIAS MALVIDO (2000): *Economía de la pesca: Presente y futuro de la regulación pesquera en Galicia*. A Coruña: Instituto de Estudios Económicos de la Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- VARELA LAFUENTE, M. y GARZA GIL, M. D (1996): "Gestión de pesquerías: Problemas de Derechos de Pesca y ajuste estructural", en *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 16.

- VARELA LAFUENTE, M. (1985): "Problemática de la pesca en Galicia. Estado de los recursos y del esfuerzo pesqueros", en *Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- VARELA LAFUENTE, SURÍS REGUEIRO, GARZA GIL y IGLESIAS MALVIDO (2001): *Galicia e o mar*, Vigo: Editorial Galaxia.
- VARIOS (1998): *Marisqueo en Galicia: 3ª Xornadas de medio mariño e acuicultura, Sada 1994*. Sada (A Coruña): Edicións O Castro.
- VARIOS (1992): *Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- VARIOS (1991): *I Congreso Galego de Marisqueo: Ponencias e debates*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- VILAS NOGUEIRA, X.; MÁIZ, R.; CAAMAÑO, F. y RIVERA X. M. (1994): *O Sistema Político Galego: As Institucións*, Vigo: Xerais.
- WALKER, W. E.; RAHMAN, S. A. y CAVE, J. (2001): "Adaptive policies, policy analysis, and policy-making", en *European Journal of Operational Research*, 128, pp. 282-289.
- WALKER, W.E. (2001): "Uncertainty: The challenge for policy analysis in the 21st century", Arlington: RAND.
- WILDAVSKY, A y BROWNE, A. (1983): "Implementation as Exploration", en Pressman, J.L. y Wildavsky, A (1984): *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- WILDAVSKY, A y BROWNE, A. (1983): "Should Evaluation become Implementation?", en Pressman, J.L. y Wildavsky, A. (1984): *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- WILDAVSKY, A. (1979a): *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown and Company.
- WILDAVSKY, A y MAJONE, G. (1979b): "Implementation as Evolution", en Pressman, J.L. y Wildavsky, A (1979): *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- WILKS, S. y WRIGHT, M. (1987): *Comparative Government-Industry Relations*, Oxford: Clarendon Press.
- WILSON, W. (1887): "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, núm. 2, pp. 199-222.
- WILLIAMS, W. y ELMORE, R.F. (Eds.) (1976): *Social program implementation*, New York: Academic Press.
- WINTER, S. (1999): "Perspectives on Implementation Research: Responses to Lester and Goggin's "Back to the Future: New Directions for Implementation Research", en *Policy Currents*, enero, vol. 8, nº 4.
- WRISBERG, C. A. y DRAPER, M. V. (1988): "Sex, Sex Role Orientation, and the Cohesion of Intercollegiate Basketball Teams", en *Journal of Sports Behavior*, marzo, pp. 45-54.
- YIN, R. K. (2003a): *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, California: Sage.
- YIN, R. K. (2003b): *Applications of Case Study Research*, Thousand Oaks, California: Sage.
- ZAN, S. (1989): "Implementation Structures in Loosely Complicated Systems". Paper presentado en el Workshop: *Public Policies in Higher Education*, ECPR, París, pp. 10-15, abril.

ANEXO I

FICHA Y CUESTIONARIOS ENTREVISTAS REALIZADAS ENTRE 1999-2003

Ficha entrevistas abiertas realizadas entre 1999-2003 relativas a la política pesquera

ENTREVISTADO/A	CARGO O ACTIVIDAD	FECHA REALIZACIÓN	INCIDENCIAS	CÓDIGO (*)
Fernando Domonte	<i>Xefe de Gabinete da Consellería de Pesca</i>	-24 de junio de 1999. -23 de julio de 1999. -28 de octubre de 1999. -15 de noviembre de 1999. -19 de enero de 2000. -23 de febrero de 2000. -29 de febrero de 2000. -3 de marzo de 2000. -7 de marzo de 2000. -29 de marzo de 2000. -6 de abril de 2000.	Principal contacto en la Consellería. Mantenemos encuentros en su puesto de trabajo y realizamos consultas sobre aspectos puntuales por teléfono. Persona abierta y afable, controla perfectamente el funcionamiento del departamento y conoce los protagonistas y entresijos de la política pesquera. Nos facilita contactos clave y nos aporta todo tipo de documentos.	--
Rosa Chapela	<i>Especialista en Dereito Pesqueiro da Consellería de Pesca</i>	-8 y 25 de noviembre de 1999 -15 de diciembre de 1999	Su ayuda es primordial para entender los aspectos más problemáticos de la normativa pesquera, especialmente los referentes a la protección de los recursos pesqueros.	--
Fernando Berride	<i>Xefe da Sala de Operacións de Inspección e Vixiancia</i>	-18 de noviembre de 1999	Conocimiento directo sobre el terreno. Aclaremos una serie de cuestiones relativas al <i>Servizo de Inspección e Vixiancia</i>	--

ENTREVISTADO/A	CARGO O ACTIVIDAD	FECHA REALIZACIÓN	INCIDENCIAS	CÓDIGO (*)
Juan José Álvarez Pérez	<i>Secretario Xeral da Consellería de Pesca</i>	21 de diciembre de 1999	Nos traslada su experiencia como gestor de la política de pesca así como su visión particular sobre los problemas del sector.	--
Marta Ramos Lage	<i>Xefa do Servizo de Persoal</i>	-6 de marzo de 2000	Nos asesora sobre la política de recursos humanos de la Consellería.	--
Lino Lema	<i>Xefe do Servizo de Extensión Pesqueira</i>	-24 de marzo de 2000	Uno de los funcionarios históricos de la Consellería. Nos proporciona información sobre los comienzos y trayectoria del departamento.	--
Javier César Aldáriz	<i>Investigador da Facultade de Bioloxía, USC</i>	-22 de febrero de 2002	Nos aporta una valoración sobre la política pesquera desde el punto de vista del estado de los recursos marinos	--

(*) El código de las entrevistas no se indica con el objeto de mantener el anonimato de los entrevistados.

Ficha entrevistas semiestructuradas realizadas entre 1999-2003 relativas a la política pesquera

ENTREVISTADO	CARGO O ACTIVIDAD	FECHA REALIZACIÓN	INCIDENCIAS	CÓDIGO (*)
Fernando Domonte	<i>Xefe de Gabinete da Consellería de Pesca</i>	-15 de febrero de 2002	Entrevista clave: le comunicamos el objetivo inicial de la tesis (**), la hipótesis de partida (***) y nuestra intención de entrevistar a una serie de funcionarios (****). Le formulamos una batería de preguntas del cuestionario a modo de "pretest" para obtener una idea general de la política.	--
Natividad Moreira	<i>Xefa Servizo Pesca</i>	-9 de abril de 2002	Primera entrevista destinada a conocer las fases de la política. Nos centramos en la pesca de bajura. Primera vez que la política de marisqueo se califica como "verdadera política de recursos".	--
Susana Rodríguez Carballo	<i>Xefa Servizo Marisqueo</i>	-11 de abril de 2002	Primer contacto con el marisqueo. La entrevistada reconoce el fuerte apoyo que tuvo el sector, frente a otros, gracias al desarrollo del Plan Galicia, al tiempo que su buena disposición y destreza analítica nos proporciona una imagen equilibrada, con sus luces y sombras, de las iniciativas del departamento en la actividad.	--
Ricardo Arnáiz	<i>Xefe do Servizo de Asesoría Técnica</i>	-12 de abril de 2002	Como investigador de larga trayectoria nos aporta una visión general sobre la gestión de recursos y la necesidad de adaptar las normas a las circunstancias del sector.	--

(*) El código de las entrevistas no se indica con el objeto de mantener el anonimato de los entrevistados.

(**) Estudiar el proceso de implementación de la "Política de Recursos", concretamente los aspectos de protección, conservación y recuperación de los recursos pesqueros.

(***) Esta política se caracteriza por su carácter adaptativo durante el proceso de implementación, esto es, las normas y programas se van modificando con el propósito de adaptarlos a las condiciones socio-económicas del sector. Esta adaptación se realiza a través de dos mecanismos principales: la negociación y el aprendizaje organizacional. Estos mecanismos fallan ya que los resultados de la política no son los esperados. Posiblemente la variable principal que explica el fallo de estos mecanismos es la falta de organización del sector de bajura, que se manifiesta en la inexistencia de un interlocutor válido que represente al sector ante la Consellería.

(****) En concreto los responsables de la gestión de los tres principales recursos: pesqueros, marisqueros y acuícolas. Debido a las peculiaridades de este último recurso, decidimos centrarnos únicamente en los dos primeros.

CUESTIONARIO ENTREVISTAS

- Cales son as principais especies explotadas dentro do caladoiro? Datos do SIP.
- O longo destes 12 últimos anos houbo mellora, empeoramento ou estancamento do estado do recurso no caladoiro galego?
- Cales son os criterios para medir o estado do recurso?
- Onde podemos conseguir datos sobre o estado do recurso dende 1989-2002?
- Que fontes emprega a Consellería de Pesca?
- Ten algunha función neste seguimento os centros de investigación dependentes da Xunta (CIMA, Centro de Experimentación en Acuicultura, Centro de Cultivos Mariños, Centro de Control da Calidade do Medio Mariño)?
- Cales son as augas xurisdiccionais sobre as que ten competencia a Xunta de Galicia?

Preguntas planteadas a los diferentes entrevistados sobre la política de recursos marinos de la Consellería (en gallego)

Al plantear las entrevistas de forma semiestructurada utilizamos el cuestionario siempre como una guía -nunca como una estructura cerrada-, introduciendo modificaciones y alterando en la marcha su contenido. En este sentido, nuestro propósito era dejar margen al entrevistado para que pudiera expresarse con total libertad y evitar influir en sus apreciaciones. Las 6 primeras preguntas fueron formuladas en todos los encuentros, mientras que las restantes fueron dirigidas a cada entrevistado de acuerdo con el cargo que desempeñaba en ese momento. Para confeccionar las preguntas sobre las diferentes etapas de la política (pregunta 13) seguimos los capítulos 2, 3 y 4 del libro de Joan Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*.

1. Pódese falar de Política de Recursos? Por qué?
2. Cales son os ámbitos fundamentais de acción da Política de Recursos? (a Protección, a Conservación e a Recuperación dos recursos pesqueiros galegos?).
3. Son prioritarios os ámbitos de Protección, Conservación e Recuperación dentro da Política de Recursos, ou hai outros ámbitos prioritarios?
4. Hai interdependencia entre estes ámbitos ou cada unha ten a súa propia idiosincrasia?, é dicir, hai unha Política de Protección, unha Política de Conservación e unha Política de Recuperación (ver a interdependencia entre os tres ámbitos)
5. Cales son as augas xurisdiccionais da Xunta? Hai algún conflito co Estado? (augas interiores e 6 millas, flota de litoral, recursos...)
6. A Xunta de Galicia ten competencia exclusiva en AUGAS INTERIORES tanto en materia de **pesca marítima** como de **ordenación pesqueira**, mentres en AUGAS EXTERIORES, a **pesca marítima** é competencia compartida entre a Administración central e autonómica. Que problemas existen neste eido de competencia compartida (pesca marítima) entre a dúas administracións nas augas exteriores?, Ten competencia exclusiva a Xunta en augas exteriores no eido da ordenación pesqueira?.

7. Preguntas sobre a organización encargada da Política

7.1. Que cambios se van producir no organigrama da Dirección Xeral de Recursos? Por que se producen tales cambios? Que problemas houbo para introducir tales cambios? En que aspectos se quere incidir máis nesta lexislatura?

7.2. (ver competencias formais-funcións reais) Como se levan a cabo as funcións atribuídas á Dirección Xeral de Recursos respecto á Protección, Conservación e Recuperación (e outros ámbitos)?

7.2.1. No caso das competencias xerais da **Dirección Xeral de Recursos Mariños**, como se levan a cabo:

- A ordenación pesqueira, tanto de carácter profesional como recreativo.
- A ordenación e fomento do marisqueo e da acuicultura mariña.
- O establecemento das condicións para o exercicio das actividades pesqueiras, marisqueiras e de acuicultura.
- A protección, mellora e explotación equilibrada dos recursos naturais do medio mariño.
- A inspección, vixilancia e control sobre os recursos mariños e a colaboración en materia de salvamento.
- Grupo de biólogos: cando se creou?, para que se creou?, que funcións teñen?...

7.2.2. No caso das competencias xerais da **Subdirección Xeral de Marisqueo e Acuicultura**, como se levan a cabo:

- A programación e o seguimento das actuacións en materia de ordenación e fomento do marisqueo e da acuicultura.
- A aplicación da normativa sobre actividades marisqueiras e de acuicultura.
- A programación e o seguimento das actuacións en materia de mellora e explotación equilibrada dos recursos mariños e da acuicultura.
- Outros asuntos lles son encomendados a esta Subdirección pola Dirección Xeral de Recursos Mariños?
- Que actividade están centradas na protección, conservación e recuperación do recurso?
- No caso das competencias concretas do Servicio de Marisqueo, como se levan a cabo:
 - A xestión dos títulos administrativos habilitantes para o marisqueo..
 - A aplicación da normativa sobre o marisqueo e zonas de explotación.
 - A xestión dos plans de explotación marisqueira.
 - A coordinación, execución e control das actuacións relacionadas coa prevención e loita contra as patoloxías dos moluscos e outros organismos procedentes da pesca, o marisqueo e a acuicultura.

- Outros asuntos encomendados pola Dirección Xeral.
 - Que actividades están centradas na protección, conservación e recuperación do recurso?
- No caso das competencias concretas do **Servicio de Acuicultura**, como se leva a cabo:
- A xestión dos títulos administrativos habilitantes para actividades de acuicultura.
 - A aplicación de normativa sobre establecementos de acuicultura.
 - A coordinación, execución e control das actuacións en materia de desenvolvemento e ordenación da acuicultura.
 - Outros asuntos encomendados pola Dirección Xeral.
 - Que actividades están centradas na protección, conservación e recuperación do recurso?
- No caso do **Servicio de Asesoría Técnica**, como se leva a cabo:
- Quen forma parte desta Asesoría?
- Como leva a cabo as funcións que ten encomendadas:
- A asistencia técnica ás unidades da Dirección Xeral de Recursos en materia de pesca, marisqueo e acuicultura, medio mariño e zonas de instalacións de produción.
 - A coordinación, execución, control e avaliación de plans piloto de pesca e marisqueo.
 - A realización de informes, estudos e proxectos sobre pesca, marisqueo e acuicultura.
 - Outros asuntos encomendados pola Dirección Xeral.
 - Que actividades están centradas na protección, conservación e recuperación do recurso?
- 7.2.3.** No caso das competencias xerais da **Subdirección Xeral de Pesca e Protección de Recursos**, como se leva a cabo:
- A programación e o seguimento das actuacións en materia de ordenación pesqueira.
- A programación e o control das accións de vixiancia e inspección, tanto no sector extractivo como nos centros de comercialización e establecementos de produción, transformación e consumo, así como no transporte dos produtos.
- A colaboración nas actividades de salvamento marítimo e loita contra a cotaminación no mar.
- Outros asuntos encomendados pola Dirección Xeral.
- No caso do **Servicio de Pesca**, como se leva a cabo:
- Tipos de flota; descrición
 - Augas xurisdiccionais.

- A xestión dos títulos administrativos habilitados para o exercicio da actividade pesqueira, tanto profesional como recreativa.
 - A aplicación da normativa sobre a actividade pesqueira.
 - A xestión de plans de explotación pesqueira.
 - A coordinación, execución e control das actuacións en materia de ordenación pesqueira.
 - Outros asuntos encomendados pola Dirección Xeral.
- o caso do **Servicio de Vixancia e Inspección**, como se leva a cabo:
- A coordinación, organización e o seguimento dos recursos materiais e persoais do Servicio de Protección de Recursos.
 - O control dos partes, actas, informes, incidentes e demais actuacións do Servicio de Protección de Recursos.
 - Outros asuntos encomendados pola Dirección Xeral

7.2.4. No caso do **Centro de Control de Calidade do Medio Mariño**, (rango de Servicio) como se leva a cabo:

- A aplicación da normativa sobre calidade de augas.
- A aplicación da normativa sobre a produción de moluscos bivalvos e outros organismos procedentes da pesca, ou marisqueo e acuicultura.
- A aplicación da normativa referida ó control das condicións oceanográficas e fitoplancto, de biotoxinas, de contaminación química e de microbioloxía e patoloxía, tanto no referido ó produtos como as zonas de produción.

8. Tipos de recursos: humanos, materiais. Evolución do orzamento adicado á Política de Recursos (orzamento da Dirección Xeral).

9. Obxectivos desta política. Hai obxectivos xerais tanto para a Protección, Conservación e Recuperación? Hai obxectivos específicos para cada ámbito? E nos outros ámbitos?

10. Actores e grupos implicados na política. Participaron na elaboración e na implementación desta?

11. Para a Protección do recurso: PESCA-MARISQUEO-ACUICULTURA.

- Que é protexer un recurso?
- Que recursos se protexen? Por qué estes e non outros (razóns económicas, sociais, políticas, biolóxicas...) Os recursos que se protexen son os mesmos que se recuperan e conservan? Si/Non. Por qué?
- Como se protexen os recursos? Plans, programas, lexislación...
- Quen leva a cabo a protección: sector, biólogos, funcionarios... outros actores implicados na conservación.
- Por qué se leva a cabo a política de protección.

— SIV. Problemas

12. Para a Conservación do recurso: PESCA-MARISQUEO-ACUICULTURA.

— Que recursos se conservan? Por qué estes e non outros (razóns económicas, sociais, políticas, biolóxicas...) Os recursos que se conservan son os mesmos que se recuperan? Si/Non. Por qué?

— Como se conservan os recursos? Plans, programas, lexislación...

— Quen leva a cabo a conservación: sector, biólogos, funcionarios... outros actores implicados na conservación.

— Por qué se leva a cabo a política de conservación.

13. Para a Recuperación do recurso: PESCA-MARISQUEO-ACUICULTURA.

— Que recursos se recuperan? Por qué estes e non outros (razóns económicas, sociais, políticas, biolóxicas...)

— Como se recuperan? Plans, programas, lexislación...

— Quen leva a cabo a recuperación: sector, biólogos, funcionarios... outros actores implicados na recuperación

— Por qué se leva a cabo esta política de recuperación?

14. A Política de Recursos actúa en tres ámbitos de actividade: pesca, marisqueo e acuicultura. Cal é o ámbito que máis interesa á Consellería?. Cal é ámbito que máis interesa á Consellería dende o punto de vista do recurso? Prímase un máis ca outro?

13- ELABORACIÓN OU FORMULACIÓN DA POLÍTICA

13.1. Ano no que se crea a Política de Recursos (Protección, Conservación e Recuperación dos recursos pesqueiros). Por qué se crea?

13.2. Segue estando vixente o *Plan de Explotación dos Recursos pesqueiros e marisqueiros de Galicia*. Os obxectivos e medidas concretas de solución incluídas neste Plan seguen vixentes? Posibles cambios.

— Diagnose da situación. Definición do problema (definición oficial)

13.3. Que problemas hai dentro da pesca en Galicia que levan a actuar a Consellería nos eidos da protección, conservación e recuperación dos recursos mariños. Por tanto como definiría o problema a resolver?. Ten a mesma percepción do problema o sector?. Existen outras versións diferentes do problema?

13.4. Que sucedería se non se actuara.

13.5. Por que este/s problema/s convertéronse en "problema/s público/s", é dicir problema/s susceptible/s de ser obxecto de intervención pública?

— Formación da axenda da Consellería:

13.6. Por qué este problema entrou a formar parte da axenda da Consellería?

13.7. Que grupos organizados representativos dos intereses pesqueiros, partidos políticos, sectores da administración, sectores afectados pola actuación, medios de comunicación, científicos... interviron para que este problema entrara na axenda?.

13.8. Cal foi o papel da Consellería na formación da axenda?:

-Papel máis ou menos pasivo, é dicir, deixou que os diferentes actores (sector, investigadores...) actuaran sen nengunha intervención.

-Papel máis activo no senso de que a Consellería impulsou ou reforzou determinada visión do problema.

13.9. Que **tipo** e **grao** de apoio tivo no momento de formación da axenda a cuestión da (1) protección, (2) conservación e (3) recuperación dos recursos pesqueiros entre; o **sector**, o **funcionariado** da Consellería, o **mundo científico** e a **opinión pública**?

13.10. Que impacto tiña este problema sobre a realidade socioeconómica pesqueira para ser incluído na axenda?

13.11. Que viabilidade tiñan as medidas de solución previstas no momento de formación da axenda?

13.12. Que grupos ou actores participaron na elaboración da axenda? Cal era o grao de organización dos grupos implicados na política no momento da elaboración da axenda? Cal era a estrutura destes grupos, a súa xerarquía, a súa organización interna? Continúan na actualidade intervindo no proceso de implementación da política?

13.13. Cal é a relación entre a Consellería e os diferentes grupos ou actores implicados na política durante a elaboración da axenda (sector, investigadores...), é dicir existían vías de negociación formais e informais nese momento?.

13.14. Tiña algunha experiencia (tradición) a Consellería en enfrontarse a este tipo de problemática?.

13.15. Que persoas (políticos, funcionarios, representantes do sector ou outros grupos...) lideraron a formación da axenda e polo tanto a elaboración desta política?.

— Cal foi o proceso de selección destes líderes?.

— Que grao de autoridade tiñan?.

— Que estilo tiñan ou capacidade de conexión?.

— Elaboración do PORPM de Galicia:

Contexto

13.16. Podemos considerar o *Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia* como o estudo sobre o cal se foi construindo a Política de Protección, Conservación e Recuperación da Consellería? Existen outros?

- 13.17. Canto tempo durou a elaboración deste estudo? Considera que é un estudo pomenorizado sobre o tema da sobreexplotación, protección, conservación e recuperación... Houbo o tempo suficiente para facer a análise? Cal é a teoría causa-efecto implícita no Plan?
- 13.18. O tema da protección, conservación e recuperación tiñan implicacións políticas no momento da elaboración do Plan de Ordenación?, é dicir, tiña unha forte incidencia nos partidos políticos, demais consellerías, niveis administrativos...
- 13.19. Que actores participaron na elaboración do Plan de Ordenación? Existían posicións xa fixas sobre o tema?.
- 13.20. Resulta o tema da protección, conservación e recuperación central para a organización, a Consellería?, é dicir, está relacionado con factores clave para a Consellería?, afectan ós seus valores máis importantes?, ten implicacións a moi longo prazo?...

Características internas dos temas

- 13.21. O tema de protección, conservación e recuperación permitía no intre da elaboración do Plan de Ordenación o plantexamento de diferentes alternativas?
- 13.22. Que grao de consenso existía sobre este tema e a súas solucións?
- 13.23. Cal é o grao de complexidade do tema?, é dicir, é un tema complexo, interveñen moitos factores...
- 13.24. Que grao de incerteza en torno á protección, conservación e recuperación e as súas posibles consecuencias existía?
- 13.25. O tema da protección, conservación e recuperación eran temas obxetivables (fáciles de cuantificar e permitían unha comparación das medidas a tomar) ou pola contra resultaban moi cargados de valores socialmente polémicos.

Repercusións dos temas

- 13.26. No momento da elaboración do Plan de Ordenación coñecía-se o alcance das repercusións que a solución destes temas podían desencadear?
- 13.27. Sabíase canta xente podía resultar afectada?
- 13.28. Coñecía-se a significación ou relevancia dos grupos afectados? (é dicir, coñecía-se o seu tamaño, composición, organización, capacidade de mobilización...)
- 13.29. Érase conscente dende a Consellería que a protección, conservación e recuperación podían ter ramificacións ou afectar a outros temas durante a elaboración do Plan de Ordenación?.

Custos da acción e da análise

- 13.30. Coñecía-se o custo da acción (económico, recursos humanos, equipamento, tempo) que se plantexaba no Plan de Ordenación en temas de protección, conservación e recuperación?
- 13.31. Tiñase constancia de que estes temas tratados no Plan de Ordenación supuñan un incremento dos custos considerable?

13.32. Sabíase por canto tempo se tiñan comprometidos os recursos para levar a cabo as medidas referidas á protección, conservación e recuperación establecidas no Plan de Ordenación?.

13.33. Soubouse de antemán o custo da elaboración do Plan de Ordenación? Pagaba a pena facelo? Tiñase constancia de que dito Plan ía ter unha utilización real?

14- TOMA DE DECISIÓN

O PORPM como unha análise de prospectiva

14.1. Podemos considerar o Plan de Ordenación unha recolección de información sobre os problemas que rodean á protección, conservación e recuperación dos recursos mariños galegos e unha transformación desta información en alternativas de acción posibles?.

14.2. Cree que o Plan anticipa as posibles consecuencias negativas das accións a emprender no eido da protección, conservación e recuperación dos recursos e controla o curso da acción?.

14.3. Como definiría a análise introducida no Plan de Ordenación:

— É unha **proxección**, é dicir, tentouse utilizar casos paralelos usando comparacións entre políticas levadas a cabo no pasado ante problemas de características semellantes ós presentados na protección, conservación e recuperación de recursos?

— É unha **predicción**, é dicir, expresa as causas e os efectos ou consecuencias dunha posible acción nestes eidos.

— É unha **conxectura**, é dicir, opinións baseadas en argumentos intuitivos, subxetivos.

14.4. Cales foron as fontes empregadas na elaboración do Plan de Ordenación?:

— Opinións ou textos de expertos na materia.

— Profesionais da materia vencellados á práctica administrativa.

— Marcos teóricos ou metodoloxías.

— Valores e necesidades expresados polos afectados ou proponentes do plan de acción. Proponente.

— Casos paralelos plantaxados en situacións semellantes noutros ámbitos administrativos.

— Outras fontes.

14.5. Cal era o obxecto do Plan de Ordenación:

— Examinar as consecuencias da política de protección, conservación e recuperación.

— Establecer os contidos da nova política.

— Analisar os posibles apoios de que gozarán as propostas da nova política entre os sectores afectados nas diversas fases da súa posta en práctica.

14.6. Cales foron as bases da análise do Plan de Ordenación:

— **Extrapolación de tendencias**, é dicir, partiuse da hipótese de que o que ocorreu no pasado podería voltar a repetirse, e a través dun proceso lóxico deductivo tratouse de chegar a conclusións partindo de procesos anteriores.

— **Formulación de asuncións teóricas**, é dicir, establecemento de conclusións a partir da inferencia de certas leis ou proposicións de carácter teórico.

— **Establecemento de xuízos subxeitivos**, é dicir, opinións de expertos, de persoas con experiencia no tema,

— Outras bases de análise.

14.7. Cales foron as técnicas para a recopilación de datos. Vencello entre base de análise e técnica:

— **Análise de series temporais**, é dicir, análise de valores numéricos recollidos en puntos temporais múltiples e presentados cronoloxicamente. Con elo se pretende ofrecer unha medición do nivel e volume de cambio no pasado e no futuro.

— **Modelística teórica**: construción de mapas teóricos, modelos, análise de percorrido, análise input-output, programación liñal, análise de regresións, estimación de intervalos, análise de correlacións.

— Para xuízos subxeitivos, **método Delphi, análise cruzado de impacto, construción de escenarios, xuízo de fiabilidade**

— Outras técnicas.

O proceso (real) de toma de decisión

14.8. (Preguntas ós diferentes actores) **Cronoloxía do proceso decisional**: (dende o momento no que se percibe a necesidade de tomar unha decisión ata o momento máis preto a súa efectiva realización):

— Como é o procedemento (formal) da toma de decisión na política de protección, conservación e recuperación.

— Proceso informal (que levou ó problema á consideración de asunto público e a súa inclusión na axenda ou programa de actuación)

- Houbo algún debate suscitado na prensa sobre este tema que levou a súa inclusión na axenda?

*Houbo algún debate suscitado na comunidade de afectados ou interesados no tema?

14.8. **Actores participantes no proceso de toma de decisión e lóxica de actuación**:

— Que actores participaron na toma de decisión ademais da Consellería? Que persoas máis relevante considera que deberían ser entrevistados?

— Que obxectivos tiñan? E a Consellería?

— Cal era o papel dos diferentes actores xogado dentro do proceso?

- Iniciador: o que principia o proceso.

- Propulsor: o que logra que o asunto avance.
- Gatekeeper: o que controla o paso as fases sucesivas, establecendo condicións na secuencia de avance.
- Opositor: o que se opón á toma de decisión.
- Mediador: o que está interesado en que se efectúe a decisión máis ca no seu contido.

— Como era a interacción entre eles? Había algún tipo de coalición entre eles?

— Que tipo de recursos dispuñan (político, económico, informativo...)?

14.9. Definición de obxectivos (capacidade de elixir entre diferentes alternativas):

— Como defeniría os obxectivos da política de protección, conservación e recuperación? (difusos/detallados, pouco claros/claros, pouco específicos/específicos, internamente inconsistentes/consistentes).

— Que obxectivos da política son máis "operativos"?, é dicir, cales son os obxectivos que realmente se están a implementar?.

— Que aspectos dos obxectivos considera máis problemáticos.

— Que grao de acordo xeran dentro da Consellería? Entre os diferentes actores? (funcionarios, políticos, sector, investigadores...)

— Que desviacións se produciron nestes obxectivos dende a súa elaboración á implementación?

— Ten cada obxectivo concreto a súa medida particular?

— Coñécense as dificultades que poidan impedir chegar ó obxectivo desexado?, é dicir, que tipo de limitacións tanto internas coma externas ten a Consellería?

— Precisa a Consellería para acadar os seus obxectivos en protección, conservación e recuperación da intervención doutras instancias ou organismos (aspectos interorganizacionais ou intergovernamentais).

— Que espera a Consellería de cada un dos seus membros ou sectores na consecución destes obxectivos? Existe unha xerarquía de obxectivos?, é dicir, é máis importante uns ca outros?

— Que grao de coñecemento dos obxectivos teñen os membros da Consellería?

— Que capacidade de control existe dende os decisores (Conselleiro, Directores Xerais...) sobre os funcionarios para a consecución dos obxectivos?

— Diferenciación entre obxectivos:

- Que obxectivos son máis **estratéxicos** e cales son máis operativos?
- Que obxectivos están orientados cara o **interior** da Consellería e cales cara o **exterior**?
- Que obxectivos son **clave**, é dicir, deben ser forzosamente cumpridos pola Consellería?
- Que obxectivos son **contradictorios** ou **incompatibles**?

- Que obxectivos son máis **prioritarios**?

— A consecución dos diferentes obxectivos é compartido polo resto da Consellería, a Xunta e polo sector?

— Cal sería o mínimo que se tería que cumprir destes obxectivos?

— xisten indicadores ou outros mecanismos que mostren o grao de éxito dos obxectivos?.

— Ten a Consellería unha definición do que entende por éxito da Política?.

— Vencellado co éxito, a Consellería calibrou todas as posibles hipóteses, limitacións e recursos antes de implementar a política?

— Existe a posibilidade de que os obxectivos non se acaden ou se acaden ineficientemente, existen por parte da Consellería **mecanismos de axustes ou adaptación** deses obxectivos ó entorno?

14.10. No momento da toma de decisión, é dicir na elección entre diversas alternativas, levouse a cabo algún tipo de análise custo-beneficio, para ver canto ía custar chegar ós obxectivos plantexados e os seus posibles beneficios? Existen medicións, indicadores para ver tales custos ou beneficios?

14.11. No momento da toma de decisión tivéronse en conta as limitacións de todo tipo que poden comportar cada unhas das alternativas de acción?

— Limitacións de carácter **físico ou tecnolóxico**, dado un certo nivel de desenvolvemento técnico ou de coñecemento.

— Limitacións de **carácter legal** que delimiten as posibilidades de acción, os dereitos que poidan afectarse...

— Limitacións de **carácter organizativo** que afecten á implementación da decisión (recursos humanos, grao de organización das tarefas a desenvolver, capacidade de xestión do equipo dirixente, moral existente no equipo implementador...)

— Limitacións de **carácter político** que poidan afectar tanto ó inicio do programa como ó seu desenvolvemento (inercias organizativas ou o incrementalismo que pode retrasar a posta en marcha de novos programas...)

— Limitacións de **carácter orzamental**

14.12. Tivéronse en conta no momento da toma de decisión **os efectos tanto positivos como negativos** da acción a emprender na zona externa á prevista como obxectivo?.

14.13. Durante a toma de decisión tívose en conta o **factor tempo**?, é dicir, sabíase en que momento se ían producir as consecuencias da acción emprendida?. Isto afectou á valoración sobre as distintas alternativas?.

14.14. Durante a toma de decisión plantexáronse os **posibles efectos ou consecuencias** da acción a emprender?.

ANEXO II

FICHA Y CUESTIONARIOS ENTREVISTAS REALIZADAS ENTRE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE 2003

Ficha entrevistas abiertas realizadas entre agosto y septiembre de 2003 relativas a la política de marisqueo

ENTREVISTADO/A	CARGO O ACTIVIDAD	FECHA REALIZACIÓN	INCIDENCIAS	CÓDIGO (*)
Fernando Berride	<i>Xefe Base do Servizo de Protección de Recursos</i> Delegación de Vigo	-28 de agosto de 2003 entre las 11:45 y las 12:30 horas.	Descripción de la relación de las bases con las delegaciones y servicios centrales. Amable pero parco en palabras.	--
María José Rodríguez Novoa	<i>Xefa do Servizo de Recursos Mariños.</i> Delegación Vigo	-28 de agosto de 2003, entre las 12:40 y las 14:00 horas.	Información sobre funciones del servicio y relación con los servicios centrales de la Consellería. Muy atareada, información escasa pero muy dispuesta a colaborar.	--
Concepción Blanco	<i>Axente Extensión Pesqueira.</i> Delegación de Vigo	-28 de agosto de 2003 entre las 14:00 y las 17:00 horas.	Entrevista conjunta. Muestran un alto conocimiento del sector y son buenas oradora. Hablan sin tapujos sobre los problemas de la administración. Aportan nombres clave e información que constata el éxito de la política de marisqueo y el fracaso de la política de pesca de bajura.	--
Belén Escariz	<i>Formadora.</i> Delegación de Vigo	-10 de septiembre de 2003 entre las 11:30 y las 15:30.		
Prudencia Santasmarinas	<i>Xefa do Servizo de Fomento da Organización Sectorial.</i> Servicios Centrales.	-12 de septiembre de 2003 entre las 10:00 y las 12:30 horas.	Información sobre la puesta en marcha y desarrollo de la política de marisqueo. Larga experiencia en el sector. Procede de extensión agraria. Fuertes convicciones feministas. Muestra gran orgullo de los resultados alcanzados. Y reconoce tener una buena relación con el resto de los implicados en la política. Ambiente distendido.	--

(*) El código de las entrevistas no se indica con el objeto de mantener el anonimato de los entrevistados.

CUESTIONARIO ENTREVISTAS

Entrevista a Prudencia Santasmarinas relativa a la política de marisqueo (en gallego)

Una vez que los entrevistados de la delegación de Vigo nos proporcionan una visión general del sector, Susana Rodríguez Carballo, Concepción Blanco y Belén Escariz nos recomiendan contactar con Prudencia Santasmarinas, considerada la principal artífice de la nueva orientación de la política. Si bien es una entrevista abierta, formulamos preguntas específicas que tienen que ver tanto con aspectos básicos de la política como con dudas específicas surgidas a raíz de anteriores entrevistas y del análisis de una serie de documentos y monografías.

1. Xordimento e descrición da política de marisqueo.
2. A política de marisqueo é básicamente unha política de recursos?.
3. Cal é o obxectivo ou obxectivos da política?.
4. Cales eran o obxectivos anteriormente?.
5. Por qué varía o número de funcionarios das cofrarías dunha RPT a outra?.
6. O Secretario Xeral, os Directores Xerais da Consellería, son funcionarios de carreira e técnicos en asuntos pesqueiros?.
7. Por que cre que os xefes de servizo son elixidos por libre designación?
8. É fundamental para a política que estes postos sexan elixidos deste xeito?

ANEXO III

FICHA Y CUESTIONARIOS ENTREVISTAS REALIZADAS ENTRE 2003-2004

Ficha entrevistas semiestructuradas realizadas entre 2003-2004 relativas a las fases de la política de marisqueo

ENTREVISTADO/A	CARGO O ACTIVIDAD	FECHA REALIZACIÓN	INCIDENCIAS	CÓDIGO (*)
Susana Rodríguez Carballo	<i>Xefa do Servizo de Marisqueo</i>	-22 de septiembre de 2003. -26 de septiembre de 2003	Adaptación cuestionario sobre política recursos marinos. Entrevista larga. Gran empatía. Para cuestiones concretas nos dirige a Prudencia Santasmarinas y a Rosa Quintana.	--
Prudencia Santasmarinas	<i>Xefa do Servizo de Fomento da Organización Sectorial.</i>	-23 de septiembre de 2003.	Profundización en el proceso de rediseño de la política. Acontecimientos y actores clave.	--
Rosa Quintana	<i>Directora Xeral de Formación Pesqueira e Investigación</i>	-10 de febrero de 2004	Entrevista dirigida a completar información. Nos centramos en la elaboración del PORPM, en los actores y objetivos. Nos interesa su perspectiva del proceso de implementación y corroborar nuestra hipótesis.	--

(*) El código de las entrevistas no se indica con el objeto de mantener el anonimato de los entrevistados.

Ficha entrevistas semiestructuradas realizadas entre 2003-2004 relativas a aspectos concretos del sector y de la política

ENTREVISTADO/A	CARGO O ACTIVIDAD	FECHA REALIZACIÓN	INCIDENCIAS	CÓDIGO (*)
Prudencia Santasmarinas	<i>Xefa do Servizo de Fomento da Organización Sectorial.</i>	-24 de septiembre de 2003	Perfil y trayectoria profesional. Periplo por las cofradías y comienzos del Servicio de Extensión.	--
Eduardo Suárez Campo	<i>Subdirector Xeral de Relacións coas Organizacións Profesionais.</i>	-24 de septiembre de 2003	Entrevista centrada en las cofradías y en su relación con las agrupaciones y la propia Consellería.	--
Susana Rodríguez	<i>Xefa do Servizo de Marisqueo</i>	-11 de noviembre de 2003 -14 de noviembre de 2003 -12 de diciembre de 2003 -15 de enero de 2004 -22 de enero de 2004	Encuentros intensos destinados a recabar datos concretos, organizar la información disponible y preguntar dudas sobre el proceso.	--
Fernando Domonte	<i>Xefe de Gabinete da Consellería de Pesca</i>	-23 de enero de 2004	Nos interesa conocer la legislatura de Amancio Landín, su perfil como conselleiro y las razones de su destitución semanas antes de la celebración de elecciones.	--
Lino Lema	<i>Xefe do Servizo de Extensión Pesqueira</i>	-3 de septiembre de 2004	Preguntas generales sobre la política (objetivos, actores...) y preguntas concretas sobre el Plan Galicia y el Servicio de Extensión.	--

(*) El código de las entrevistas no se indica con el objeto de mantener el anonimato de los entrevistados.

CUESTIONARIO ENTREVISTAS

Entrevista relativa a las diferentes fases de la política de marisqueo (en gallego)

Las preguntas sobre elaboración, toma de decisión e implementación de la política de marisqueo son una adaptación del cuestionario sobre la política de recursos marinos.

1. Xordimento e evolución da política de marisqueo.
2. Iniciadores da política.
3. Obxectivos da política de marisqueo: obxectivos xerais e obxectivos específicos
4. Actores e grupos implicados na política. Participaron na elaboración e na implementación desta?
5. A Política de Recursos actúa en tres ámbitos de actividade: pesca, marisqueo e acuicultura. Cal é o ámbito que máis interesa á Consellería?. Prímase un máis ca outro?
6. Que unidades administrativas participan na Política de Marisqueo?.

Preguntas 7-11: Elaboración de la Política

Preguntas 8-23: Toma de decisión.

Preguntas 24-25: Proceso de Implementación.

Entrevistas relativas a aspectos concretos del sector y de la política (en gallego)

ENTREVISTA SOBRE PERFIL Y TRAYECTORIA A PRUDENCIA SANTASMARINAS

1. Cal era o seu posto en Extensión Agraria?
2. Que tipo de traballo realizaba en Extensión Agraria?
3. Que aprendeu no seu paso por Extensión Agraria que lle serviu para Extensión Pesqueira?
4. En que ano deixa Extensión Agraria? Por que?
5. En que ano se fai cargo da Sección de Extensión Pesqueira? Por que?
6. Que cre da situación da muller en xeral?
7. Que cre da situación da muller mariscadora en particular?
8. Considérase feminista?
 - 8.1. Por que?
 - 8.2. Militou nalgún partido?

9. PERIPLO POLAS CONFRADÍAS:

9.1. Cando o inicia?

9.2. Por que? e Para que?

9.3. Acompañana os catro novos axentes?. Como se organizan as visistas?

9.4. Canto dura o periplo?

9.5. Onde comeza e onde remata?

9.6. Que se atopa?

9.7. Cal é entón o principal problema do marisqueo?

9.8. Coñece o “estudio de la situación socio-económica y laboral de los trabajadores del mar” ó que fai referencia Pilar Bermejo

— Foi resultado so deo periplo polas confrarías?

— Podería conseguilo?

10. Como se chaman os novos axentes de extensión que chegan en 1995?

11. Que formación tiñan?

12. Nos Encontros participan só membros do Servizo de Extensión ou se implican tamén altos cargos?

13. Podería conseguir as preguntas da enquisa que realizou o Servizo de Extensión en 1996?

14. Hai algún informe sobre o Proxecto SABBIA (2º proxecto NOW) e Proxecto de formación para a Muller no sector pesqueiro onde aparecen o número de alumnas, tipo de accións e contido?

15. Despois destes proxectos de formación (NOW, SABBIA e PMSP) levouse a cabo cursos especializados. Que tipo? Hai informes ó respecto?

16. Cales eran as catro primeiras agrupacións nas que se levou o Programa de Desenvolvemento Productivo, Económico, Profesional e Organizativo do Marisqueo a Pe, o que será despois o Plan 10 e o Plan Galicia.? Primeiro houbo unha experiencia en Corón e despois en Vilaxoán e Vilanova... (Vilaxoán, Vilanova, Anllóns-Baldaio y Ría de Ortigueira)

ENTREVISTA SOBRE COFRADÍAS A EDUARDO SUÁREZ CAMPO

1. Existe algunha fonte de datos sobre o número de socios das Confrarías e sobre a produción marisqueira?.

2. Como se organizan as Confrarías? Que problemas existen entre o sector pesqueiro e o sector marisqueiro no seo das Confrarías?

3. Cal é o papel que desempeñan actualmente as OPPs? E a súa relación coas confrarías?

4. Cal é papel que desempeñan as agrupacións de mariscadoras? E a súa relación coas confrarías?.

5. Que funcións cumpren os funcionarios da Xunta nas confrarias? Cal é a razón (ou razóns) que explican a súa relacións tan tirante coa Consellería?
6. Son realmente democráticas as confrarias? Representan aos diferentes sectores da pesca?
7. Opinión sobre a política de marisqueo.

ENTREVISTA A SUSANA RODRÍGUEZ CARBALLO

1. Cantas mariscadoras hai exactamente traballando? Evolución número entre 2000-2002.
2. Que tanto por cento representa sobre o marisqueo?
3. Que tanto por cento de homes se adican ó marisqueo a pe?
4. Que tanto por cento das mariscadoras teñen máis de 40 anos?
5. Que tanto por cento das mariscadoras son analfabetas?
6. Que tipo de enfermidades padecen? E o %?
7. Actualmente a maior parte dos mariscadores enfoca a actividade como se foxe meramente extractiva? Descoñecen que a actividade componse de varias fases que se superponen unas a outras y que se suponen mutuamente?
8. Coñécese o rendemento medio dos bancos naturais?
9. Que tanto por cento son mariscadores a pe e que tanto por cento son a frote?
10. En que modalidade houbo maior incorporación neste anos: a pe ou a frote?
11. Segue sendo importante o problema da semente? Por que?
12. Cal e o “Programa de desarrollo productivo, económico, profesional y organizativo del marisqueo a pie” (hai outros plans e programas de marisqueo)?
13. Hai datos actuais para estas táboas?

	A pie	A flote
Berberecho	11,5	0,6
Almeja	16,1	37,3
Berberecho+almeja	71,3	30,5
Berenerecho+almeja+nécora	-	6,2
Vieira	0,2	0,6
Vieira+almeja	0,5	5,1
Nécora	0,2	11,9
Otras	0,2	7,8

Sacho	72,2
Vara	10,1
Nasa	4,1
Raño	3,3
Endeño/can	2,1
Vara+Nasa	1,4
Vara+Endeño	0,4
Otras	4,4

14. Cales son as principais especies do marisqueo a pe?
15. Como se pode saber dos datos so SIP sobre produción e valor ós que corresponden ó marisqueo a pe e ós de a frote?
16. Datos de produción e valor por Confrías entre 2000-2002.
17. Cantas zonas de marisqueo libre hai hoxe? Cantas mariscadoras traballan nelas? Por que existen?
18. Cantas autorizacións existen? Cantos m² acadan? Quen as conceden? Cantas pertencen ás Confrías, cantas ás Agrupacións de Mariscadoras, cantas a OPPs e cantas a cooperativas?. Destíñanse unicamente a moluscos bivalvos? Cantas se adjudicaron dende 1988 ata hoxe?.
19. Cantos Parques de Cultivo hai? Son autorizacións, concesións? Problemas.
20. Existe algún borrador de revisión e ordenación sobre as autorizacións? Por que non se revisaron as autorizacións? Por que?.
21. Cantas Cooperativas marisqueiras existen hoxe. Que diferenza estas das Agrupacións?.
22. Cantas OPPS de marisqueo existen hoxe? Onde? Como funcionan?.
23. Que tipo de conflitos hai actualmente no marisqueo (González Vidal)? Territorial, embarcados/a pe, tipo de artes, autorizacións, entre Confrías, os máis modernizados e os menos, FURTIVISMO...
24. Das mariscadoras, cantas están organizadas, profesionalizadas e cultivan?.
25. Por que tivo máis éxito as Agrupacións fronte as OPPs e as Cooperativas? Por que as fomentou máis a Consellería?.
26. Cantas Agrupacións existen hoxe en día?.
27. Están todas as Agrupacións adaptadas á Orde de 4 de xaneiro de 1999?.
28. Cantas Agrupacións teñen fondo de capitalización (2000-2002)?.
29. Cantas realizan tarefas de vixiancia?.
30. Actualizar estas táboas

LABORES DE MARISQUEO	PORCENTAJE
Limpiezas	7%
Rareos	2%
Desdobles	7%
Siembras	2%
Extracción	23%
Vigilancia	42%
Control	11%
Formación	3%
Reuniones	3%

LABORES DE MARISQUEO	PORCENTAJE
Limpiezas	8%
Rareos	3%
Desdobles	4%
Siembras	2%
Extracción	58%
Vigilancia	15%
Control	1%
Formación	3%
Reuniones	6%

31. Cantas confrarias son mariscadoras e cantas pescadoras: teñen os mesmos problemas coas agrupacións?
32. Por que hai enfrontamento entre Confrarías/ Agrupacións?.
33. Que bens teñen as Confrarias que fan que determinados grupos non queren perder o seu control?
34. Datos sobre rendas das mariscadoras entre 1989-1996 e 2000-2002.
35. Dúbdidas sobre o Informe Plan Galicia:
- Gráfico da distribución de idade da páx 63 do informe do Plan Galicia: no se distinguen as cores e idades.
 - Que significa?
 - Por que hai tanto diferenza entre as táboas da páx. 42 e a 70 (correspondente 1995-1999).
36. Sería posible porse en contacto co subsector para elaborar cuestionario para mariscadoras sobre coñecemento da administración, problemas e furtivismo seguindo estas táboas?:

Conocimiento según modalidad

	A pie	A flote
Presidente	61,0%	85,3%
Conselleiro	10,9%	32,2%
Patrón mayor	51,3%	80,2%
Secretario	26,4%	58,2%

Importancia de las actividades de la Xunta

Mucha	8,1%
Bastante	22,4%
Poca	25,6%
Ninguna	27,1%
Ns/Nc	16,8%

Problemas más importantes del subsector

Furtivismo	42,6%
Contaminación	33,4%
Deficiente comercialización	8,4%
Ns/Nc	15,6%

Problemas según modalidades

	A pie	A flote
Furtivismo	38,8%	54,5%
Contaminación	36,0%	23,2%
Deficiente comercialización	7,6%	9,6%
Ns/Nc	17,6%	10,7%

Reacción ante el furtivo

	Vecino	Familia
No haría nada	36,0%	34,2%
Le llamaría la atención	33,8%	41,8%
Lo denunciaría	24,7%	18,9%
Ns/Nc	5,5%	5,1%

Estructura de valores y reacción ante el furtivo

	Estructura moderna	Estructura tradicional
No haría nada	31,1%	36,8%
Le llamaría la atención	34,2%	38,1%
Le denunciaría	29,8%	19,2%
Ns/Nc	4,8%	5,7%

ENTREVISTA A FERNANDO DOMONTE SOBRE LA LEGISLATURA DE AMANCIO LANDÍN

1. Que feitos teñen lugar durante a etapa de Amancio Landín como conselleiro?.
2. Como definiría esta etapa?, Por que?.
 - Avance
 - Estancamento
 - Revisión
3. Por que é elixido Amancio Landín conselleiro?
4. Que perfil ten? Cal é a súa formación?
5. Por que dimitiu ou o cesou Manuel Fraga?. Relato de acontecementos.

ENTREVISTA A LINO LEMA

PREGUNTAS SOBRE O SERVIZO DE EXTENSIÓN PESQUEIRA

1. En que ano se crea o Servizo de Extensión Pesqueira?
2. Os primeiros Catro Axentes de Extensión Pesqueira:
 - 2.1. Que funcións tiñan?
 - 2.2. Como accederon?
 - 2.3. Que preparación tiñan?
 - 2.4. Por que se foron?
3. En que ano se reorienta o Servizo de Extensión Pesqueira?
4. Por que se reestrutura o Servizo?
5. De quen parte a idea de reestructurar o Servizo? E unha idea anterior á chegada de Pencha ou se reestructura a partir do periplo que realiza Pencha polas confrarías?.
6. Cal foi o papel de Xoan Caamaño nesta reestructuración?
7. Os novos axentes de extensión.
 - 7.1. En que ano chegan?
 - 7.2. Quen eran?
 - 7.3. Como acceden?
8. Pilar Bermejo (nun capítulo do libro *Técnicas de formación aplicadas á marisqueo...*, de 1998) fala do "**estudio de la situación socio-económica y laboral de los trabajadores del mar**": "se llega a una conclusión: dentro de una escala de valores entre armadores, marineros en sus diferentes especialidades, mariscadores a flote y mariscadores a pie , son estos últimos los más desfavorecidos en todos los sentidos. Es el trabajo del mariscador a pie muy penoso y mal remunerado. Es ejercido mayoritariamente por mujeres y el trato que reciben en las Cofradías es francamente malo, negándoles la entrada como socias en muchos casos..."
 - 8.1. Quen o realizou
 - 8.2. É anterior á chegada de Pencha? Ou foi a partir do percorrido que fixo polas Confrarías.
 - 8.3. Podería conseguilo?

PREGUNTAS SOBRE O PLAN GALICIA

9. Que foi o **Programa de Fomento dos Cultivos Mariños en Zonas Intermareais** (de 1997) dentro da Iniciativa Comunitaria Pesca?
 - 9.1. Que relación ten co Plan Galicia?
 - 9.2. Hai algo escrito sobre este programa e a iniciativa comunitaria?

10. Podería conseguir o cuestionario da enquisa que realizou o Servizo de Extensión en 1996?
11. Que outros Planos Formativos ademais do Programa *A muller mariscadora en Galicia: Formación e asesoramento* (financiado polo Fondo Social Europeo a través do programa NOW) existiron?
12. Como eran os Plan de Formación durante a etapa de López Veiga?. Semella como se a formación non tivera un lugar central entre as prioridades da política de marisqueo.
13. Quen era Tino Gago, o coordinador xeral do programa de formación das mariscadoras (NOW)?
14. Pódese considerar o proxecto iniciado polo **Centro de Investigacións Mariñas de Corón** (ONDE ESTÁ?) o inicio do proceso de profesionalización do marisqueo?
15. Cales eran as catro primeiras agrupacións nas que se levou o **Programa de Desenvolvemento Productivo, Económico, Profesional e Organizativo do Marisqueo a Pe**, o que será despois o Plan 10 e o Plan Galicia.? Primeiro houbo unha experiencia en Corón e despois en Vilaxoán e Vilanova... (**Vilaxoán, Vilanova, Anllóns-Baldaio y Ría de Ortigueira**)
16. Quen elaborou o Plan Galicia? E a forma de implementar o Plan de Ordenación?. Como se elaborou? Incidencias. Tívose en conta o Plan Marisqueiro de 1970?
17. Plan Marisqueiro de 1970: cantas confrarías ou agrupacións estaban adscritas: estaban todas as mariscadoras ou eran menos ca no Plan de Galicia? Por que fracasou?
18. Existe un compromiso de execución entre a Consellería e as diferentes confrarías integradas no Plan, que obriga a ambas partes a cumprir unha serie de cláusulas e crea unha comisión. En que ano se asina? Por que cambia o contido de 1997 e 1998? Houbo máis cambios?
19. Cal era **Comisión Técnica** do Plan Galicia? (a formada polo *Subdirector de Recursos, xefas do Servizo de Marisqueo e da Sección de Extensión, Axentes de Extensión, Biólogos de Zona*, persoal contratado por extensión, Asistentes Técnicos e persoal investigación), e a **Comisión de Recepción**? (a creada polo "compromiso de execución" e integrada polo patrón maior, presidenta da agrupación, biólogo de zona e responsable da coordinación do plan na delegación territorial correspondiente)
20. Mantivo Amancio Landín un diálogo fluido co sector marisqueiro? Que diferencias houbo entre Amancio e Caamaño na súa xestión? (pregunta a outros).
21. Hai algún documento interno sobre as medidas de marisqueo de Amancio Landín?
22. Eran tan fluidos os contactos coas mariscadoras na primeira lexislatura de López Veiga? Pódese dicir que comezan sobre todo con Xoán Caamaño e se manteñen con Amancio?
23. Que cambios introduxo Amancio no Plan? Por que? Pretendía ir máis aló ca Caamaño?
24. A política de marisqueo poido influir no seu cese?
25. Que outras confrarías se uniron ó Plan de Galicia a partir de 1998, con Amancio?
26. O Plan Galicia remata en 2000. Que houbo despois do Plan Galicia? Continuaron as confrarías co Plan Galicia unha vez rematas as axudas en 1999 (as da UE) e en 2000 (as da Xunta)?.

27. Por que se prorroga o Plan Galicia? Ata cando? Como convence a Consellería á Comisión e ó Parlamento para que financien o marisqueo con fondos dedicados a acuicultura? Como foi?

28. Valoración do Plan Galicia: Problemas e Resultados

29. Que tipo de axudas comunitarias recibiu o Plan: IFOP? Canto tempo?. Cando remata o Plan que tipo de axudas recibiron? Tamén procederon de Europa, por exemplo como entes asociativos do sector?.

30. Para que se fixo o **acto** da Consellería co sector en Santiago, en 1998 ?. Cal foi a resposta das mariscadoras tras o acto no que o novo equipo de Amancio presenta ás 31 confrarías adscritas ó Plan as principais liñas de actuación na política de marisqueo?. Como reaccionaron ante a pretensión da Xunta de limitar a axuda financeira e conducir ás organizacións marisqueiras a unha independencia total da tutela económica e técnica da Consellería? Como participaron, que manifestaron?.

31. Cales foron os principais problemas que se atopou Amancio no marisqueo?

32. En 1998 celébrase o **III Encontro de Mulleres Mariscadoras** onde se celebra un debate en torno a estratexias de comercialización, Plan de Explotación e planificación da actividade, erradicación do furtivismo, importancia da organización, acceso ó recurso a través do Permiso de Explotación e calidade del medio ambiente. Como respostan as mariscadoras a este debate?. Cal é a súa actitude? É diferente a de outros encontros?

33. Cal foi o resultado dos **mini-encontros**? Como reaccionaron as mariscadoras ante o remate das axudas? Que dúbidas tiñan fundamentalmente?

34. Como quedou o tema do procedemento sancionador interno que preocupaba ás mariscadoras nos mini-encontros.

35. Despois dun encontro que fai a Consellería? Elabora novas medidas, obxectivos? Semella como se sempre estivera incidindo no mesmo!!!!. Por exemplo, despois das miniencontros que fai a Consellería?

36. Que se pretende coa celebración do **IV Encontro**? Presentar as novas medidas da Consellería? Cal foi o resultado?

PREGUNTAS XERAIS

37. Podemos dicir que na etapa de Xoán Caamaño hai unha reelaboración do problema e dos obxectivos? É dicir, simplifícase o problema: agora é fundamentalmente un problema de falta de organización e formación.

38. Nos diferentes Encontros de Mariscadoras, por parte da administración quen participa: só os niveis administrativos máis próximos ó sector (diferente ós Congresos que participan directores xerais, por exemplo).

39. Definición de Pencha: actitude, ideas, ideoloxía. Foi fundamental para o cambio da política?

40. Por que se encontraban desorganizadas as mariscadoras? (forma de traballo individual, confrarías, formación).

ANEXO IV

FICHA Y CUESTIONARIO DEL GRUPO DE DISCUSIÓN

PARTICIPANTES EN EL GRUPO DE DISCUSIÓN

	Puesto desempeñado durante la legislatura 1993-1997	Puesto desempeñado actualmente (2005)
Miguel Ángel López Sieiro	Subdirector de Relacións coas Confrarías, Planificación e Sistemas de Información	Secretario Xeral da Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos
Rosa Quintana Carballo	Xefa do Servizo de Marisqueo e Ordenación de Caladoiros	Directora Xeral de Innovación e Desenvolvemento Pesqueiro
Lino Lema Bouza	Xefe do Servizo de Extensión Pesqueira	Xefe do Servizo de Desenvolvemento Pesqueiro
Prudencia Santasmarinas Raposo	Xefa da Sección de do Servizo de Extensión Pesqueira	Xefa do Servizo de Fomento da Organización Sectorial
Susana Rodríguez Carballo	Axente de Extensión Pesqueira	Xefa do Servizo de Marisqueo
Pilar Bermejo Díaz	Axente de Extensión Pesqueira	Xefa do Servizo de Desenvolvemento e Modernización do Tecido Productivo

CUESTIONARIO DEL GRUPO DE DISCUSIÓN (en gallego)

1-Grupo de traballo:

- Cómo definiríades o tipo de relación do grupo de traballo (Ana Gallego, Pencha, Lino Lema, Rosa Quintana, Miguel Ángel Sieiro)?
- A presenza de mulleres no grupo contribuiu a cambiar a situación da mariscadoras?
- Tiveron que convencer as mulleres do grupo nalgún sentido ós homes (Lino e Miguel Angel Sierio) para levar a cabo a política?

2- Cultura organizativa: Visión do traballo desenvolvido como xestor público:

- Que é para vos a Consellería, é dicir, cal é o seu papel para co sector marisqueiro?
- Como se deberían comportar os seus membros cara as mariscadoras?
- Que é para vos unha “boa administración”?
- Que natureza ten para vos un ben público como o marisco?
- Que comportamentos deben seguir os funcionarios?
- Que comportamentos deben evitarse?

3- Comisión Coordinadora do Plan 10 (1996) e Mesa de Marisqueo (1998):

- Descrición do funcionamento de ambos órganos.
- Que opinión tiña da Comisión Coordinadora Xoán Caamaño?
- Que opinión tiña da Mesa de Marisqueo Amancio Landín?
- Cree Landín no Plan Galicia? Semella que non participa activamente nos primeiros anos de execución do mesmo...

4- Papel dos Axentes de extensión, do Servizo de Extensión, da Sección de Extensión e do Servizo de Marisqueo:

- Tiñades certa autonomía de actuación con respecto ós superiores xerárquicos?
- Que tipo de recursos tiñades para desenvolver as vosas tarefas?
- Ante a escasez de recursos tivéchedes que modificar os obxectivos, isto é, axustalos ás condicións existentes?. Tivestes que limitar as demandas das mariscadoras?
- Fostes tidos en conta polos decisores políticos, é dicir, participáchedes nas decisións?.

5-Mecanismos de feedback:

- Que tipos de mecanismos utilizáronse no feedback? (informes...)
- Existía inspección do personal?:
 - Quen o realizaba?

- Como se realizaba?
- Como negociachedes coas mariscadoras?
 - Que negociachedes?
 - Quen formaba parte das negociacións?

6- Encontros e relacións entre consellería e mariscadoras:

- Que conflitos foron xurdindo entre sector e administración (1993-2001)?.
- A que se opuña fundamentalmente as mariscadoras? Quen mostraban maior oposición?.
- Que tipo de sancións se levaron cabo para que as mariscadoras aceptaran a política? Que tipo de recompensas?.
- Que función tiñan os investigadores, cofradías avanzadas, OPPs, representantes de sindicatos, cooperativas e empresas... nos diferentes Encontros?
- Cales foron as mariscadoras máis dinámicas?.
- É parecida a visión que ten do marisqueo estas mariscadoras e a visión que ten a Consellería? Tiñades unha mesma visión do problema e das solucións?: Semellanzas e diferenzas.
- Había relación de amizade entre os membros da Consellería e estas mariscadoras?.
- Considerades que as mariscadoras adqueriron recursos políticos, é dicir, poder e influencia?.
- Que opinades da existencia dunha Comunidade Política de Marisqueo?.

7- Futuro:

- Da política de marisqueo: resultados e valoración.
- Do Plan Galicia. Que se mantivo do Plan?.

ÍNDICE DE TABLAS

Introducción

I.1. Diferencias entre el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo	21
---	----

Capítulo 1.

1.1. Condiciones para alcanzar una implementación perfecta	46
1.2. Comparación entre los modelos Top-down y Bottom-up	52
1.3. Marco analítico: Los tres niveles de Governance	66
1.4. Caracterizaciones de los escenarios	67
1.5. Imágenes de implementación según modos de Gobernanza	67

Capítulo 2.

2.1. Composición interna del marisqueo	80
2.2. Diferencias entre el marisqueo a pie y marisqueo a flote hasta la intervención de la Xunta de Galicia	80
2.3. Reparto del trabajo de una mariscadora en 1999	82
2.4. Evolución número de mariscadores entre 1996-1999 en la cofradías adscritas al Plan Galicia	84
2.5. Evolución número de mariscadores entre 1996-2003 en el conjunto de las cofradías gallegas	85
2.6. Evolución número de mariscadores a pie por sexos entre 1996-2003	86
2.7. Productividad potencial de las principales especies marisqueras	88
2.8. Producción real y productividad potencial de las principales especies de marisqueo a pie	89

2.9. Producción en Kg de las principales especies del marisqueo a pie entre 1989-2001	90
2.10. Valor total en Euros de las principales especies de marisqueo a pie entre 1989-2001	91
2.11. Precio medio (Euro/Kg) de las principales especies de marisqueo a pie entre 1989-2001	92
2.12. Principales normas marisqueras promulgadas durante la legislatura de López Veiga	99
2.13. Autorizaciones y concesiones adjudicadas a las cofradías de pescadores	106
2.14. Autorizaciones adjudicadas a cooperativas y agrupaciones	108
2.15. Aspectos que deben estar presentes en todo Plan de explotación para autorizaciones	109

Capítulo 3.

3.1. Prelación de objetivos e instrumentos en el diseño de la política de recursos de la Xunta	134
3.2. Tipos de coerción y tipos de políticas	142
3.3. Estilos de políticas públicas	143
3.4. Recursos poseídos por los actores de la política de marisqueo	150
3.5. Percepciones de los principales actores del marisqueo	153
3.6. Comunidades políticas y Redes temáticas	157
3.7. Características de la Comunidad Política de Marisqueo durante la legislatura de López Veiga	159

Capítulo 4.

4.1. Número de mariscadores en Galicia	165
4.2. Principales diferencias entre la etapa de Enrique López Veiga y Xoán Caamaño	168
4.3. Interacción estratégica entre los participantes en la implementación	169
4.4. Rutas de implementación	170
4.5. Estudios según modalidad	177
4.6. Número de cursos y participantes en el programa	184
4.7. Cursos del Proxecto SABBIA	185
4.8. Cursos de especialización	187
4.9. Inversión destinada al Plan Galicia	194
4.10. Evolución de la superficie sembrada a lo largo del desarrollo del Plan Galicia	195

Capítulo 5.

5.1. Comparación del presupuesto de la Consellería de Pesca con respecto a otros departamentos durante 1993-2003 (en Euros)	208
5.2. Modelos de organizaciones de implementación según Richard Elmore (1978)	221
5.3. Diferencias de la Comunidad Política de Marisqueo durante las etapas de Enrique López Veiga, Xoán Caamaño y Amancio Landín	232

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Introducción

I.1. Relación de capítulos de la tesis	26
--	----

Capítulo 1.

1.1. Condiciones que contribuyen a la independencia o autosuficiencia de la administración	50
1.2. Mapa conceptual: relación entre la perspectiva bottom-up y el paradigma de la gobernanza	73
1.3. Relaciones entre las variables de estudio	74

Capítulo 3.

3.1. Las fuentes de la legislación pesquera	134
---	-----

Capítulo 4.

4.1. Redefinición y concreción del problema del marisqueo	175
4.2. Objetivos de la política de marisqueo establecidos por el Plan de Ordenación	180
4.3. Simplificación de los objetivos en la etapa de Xoán Caamaño	181
4.4. Mapa cofradías y agrupaciones adscritas al Plan Galicia	202

Capítulo 5.

5.1. Modelo departamental mayoritario (órganos superiores)	209
5.2. Estructura orgánica básica de la Consellería de Pesca entre 1990-2001: cambios en la denominación de las Direccions Xerais	209
5.3. Canales de comunicación informal entre puestos encargados de la implementación de la política de marisqueo	213
5.4. Estructura de la Comisión Coordinadora	213
5.5. Comisión o Mesa del Plan Galicia	214
5.6. Doble canal de información en el proceso de feedback	219
5.7. Jerarquía de la riqueza del canal	220
5.8. Centro y periferia de la Comunidad de Marisqueo durante la etapa de López Veiga	228
5.9. Centro y periferia de la Comunidad de Marisqueo a partir de la etapa de Xoán Caamaño	228
5.10. Evolución de la Comunidad de Marisqueo	231
5.11. Intercambio de recursos entre sector y Consellería	235
5.12. Cambios en la Comunidad de Marisqueo	236

ISBN 978-84-453-4643-3



9 788445 346433



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública