

# A prevalencia do poder na formación da política galega de acuicultura



**&** *Resumo/Abstract: O contido deste artigo forma parte dun traballo de maior extensión titulado «La formación de la agenda de la política gallega de acuicultura marina»<sup>1</sup>, que explora as capacidades explicativas de distintos enfoques e modelos do proceso de formación das axendas e a influencia das distintas variables que o determinan, e pon de manifesto a relevancia da estrutura de poder político e económico na toma de decisións relacionadas co proceso que levou á aprobación do Plan Galego de Acuicultura.&*

**&** *Palabras clave: acuicultura, axenda, elección racional, institucionalismo, pluralismo*



## 1. INTRODUCCIÓN

Este artigo analiza a formación da axenda da política de acuicultura mariña na Comunidade Autónoma de Galicia, materializada no proceso seguido para a redacción, tramitación e aprobación do Plan Galego de Acuicultura, que, en esencia, é unha revisión do Plan Sectorial de Parques de Tecnoloxía Alimentaria aprobado definitivamente no 2005 polo goberno do Partido Popular. Isto que, atendendo á súa denominación, podería entenderse como unha proposta de planificación xeral do sector, en realidade ocúpase unicamente da fracción dedicada á cría de peixes para o consumo e, máis concretamente, ás empresas produtoras de rodaballo.

Segundo o Instituto Galego de Estatística, no ano 2004 o sector da acuicultura mariña, que agrupa as actividades de cría de peixes, crustáceos e moluscos e o cultivo de plantas de interese económico, ocupaba en Galicia a 4600 persoas, das que unicamente 150 exercían a súa actividade nas instalacións dedicadas á produción de rodaballo. O Anuario de Pesca 2007, publicado pola Consellería de Pesca, indica que a produción acuícola galega, que representa máis do 80 % da nacional, foi de 310 000 tm e alcanzou un valor superior a 215 millóns de euros. O mexillón, co 96 % da produción e o 63 % da facturación, seguido a moita distancia polo rodaballo, con só un 2 % do peso pero unha participación do 22 % na facturación, foron as principais especies de cultivo. A acuicultura mariña no seu conxunto representa agora o 0,4 % do PIB galego, do que algo menos da cuarta parte corresponde á produción de peixes de crianza.

A diferenza das demais actividades do sector, a cría de peixes presenta unha elevada concentración. Vinte e seis instalacións pertencentes a vinte empresas, algunhas delas vinculadas por participacións de capital, son as responsables da totalidade da produción. Stolt Sea Farm, pertencente ao grupo Stolt-Nielsen —de capital noruegués, aínda que radicado en Luxemburgo—, concentra as cinco maiores instalacións e máis do 75 % da produción. Agrupada coas dez empresas máis representativas do sector na Asociación de Produtores de Rodaballo, constituíron, baixo os auspicios da Xunta de Galicia, o Cluster da Acuicultura de Galicia, que conta co apoio financeiro das dúas caixas de aforro galegas.

O documento recentemente aprobado polo Consello da Xunta prevé a creación de trece plantas novas e a ampliación de once das xa existentes, para o cal a Administración proxecta expropiar unha superficie próxima aos 3 millóns de metros cadrados e estima un investimento de case 400 millóns de euros, procedentes en boa parte do erario público.

As expectativas a medio e longo prazo sobre as granxas mariñas son contraditorias. A Organización das Nacións Unidas para a Agricultura e a Alimentación (FAO) prognostica que, no 2030, máis da metade dos produtos mariños que se consuman procederán da acuicultura e coincide —aínda que baixo criterios de explotación totalmente diferentes— coa opinión das administracións, os empresarios do sector e os técnicos afíns ao considerar que o incremento da cría de peixes podería ser a solución á crise xerada pola sobreexplotación dos caladoiros. Pola contra, científicos adscritos aos departamentos de Bioloxía Mariña das universidades galegas apuntan á acuicultura como un dos factores que poden agravala, debido ao incremento das necesidades de fariña de peixe para a fabricación de pensos, procedente na súa maioría da pesca extractiva<sup>2</sup>. Por este motivo, polos problemas derivados do impacto económico, social e ambiental das instalacións, e polas propias limitacións de localización e espazo, existen serias dúbidas sobre a sustentabilidade das granxas de peixes, polo

menos na súa concepción actual. Se a iso se lle engade a progresiva redución das axudas públicas nos vindeiros anos, o incremento das esixencias ambientais nos países desenvolvidos e a competencia dos países suramericanos, asiáticos e africanos, cabe prognosticar un alto risco de deslocalización das instalacións a medio e longo prazo. A decisión de Pescanova de trasladar a Portugal a instalación proxectada en Galicia, como reacción á negativa a aceptar a súa proposta de localización por motivos ambientais, ou as ameazas de Stolt Sea Farm de instalar a súa nova piscifactoría en Marrocos, de non contar co beneplácito inmediato do Goberno galego, parecen confirmar esta posibilidade.

A Consellería de Pesca mantén que o obxectivo da política que pretende desenvolver o Plan Galego de Acuicultura é xerar crecemento económico e emprego, mellorar a calidade de vida nos arredores das plantas de produción e provocar un cambio estrutural importante, xa que aspira a substituír o oco que está deixando a pesca extractiva. Considerados os presuntos intereses reais do Goberno galego e das empresas, as cifras de emprego no sector e as externalidades previsibles, desde o punto de vista público, e tal como a presenta a Xunta de Galicia, pode cualificarse como unha política económica dirixida a incrementar o produto interior da Comunidade, sen que caiba facer predicións sobre a súa posible distribución. De carácter eminentemente cualitativo, as súas aspiracións macroeconómicas son discutibles, xa que a súa influencia queda reducida a unha pequena fracción do sector da acuicultura: as granxas mariñas. No entanto, nun contexto de globalización como o actual, só é posible acreditar un obxectivo principal a curto prazo: fomentar o crecemento dunha fracción do sector, financiando directa e indirectamente determinados grupos empresariais con fondos públicos europeos<sup>3</sup>, xa que, a día de hoxe, é imposible defender a permanencia a longo prazo das granxas en Galicia.

Xa que logo, as decisións relacionadas coa política da acuicultura galega adquiren unha gran relevancia polas consecuencias económicas e sociais que poden xerar para o futuro da Autonomía e, en especial, polo forte impacto que provocarán nas zonas afectadas coa implantación ou a ampliación das granxas. Outros sectores económicos como o turismo, a pesca de baixura ou o marisqueo, que na actualidade xeran a maior parte dos ingresos dos residentes, poden resultar seriamente prexudicados, así coma outras actividades relacionadas coa acuicultura, da que o sector da piscicultura representa só unha pequena fracción. Como consecuencia, a proposta defendida pola Consellería de Pesca e o Cluster da Acuicultura está a ser polémica e controvertida a todos os niveis e amplamente contestada polos potenciais afectados, polas instalacións e polas organizacións ecoloxistas.

## 2. ACTORES: AGREGACIÓN E INTERACCIÓN

Fronte a un grupo monolítico favorable ao Plan, integrado polo Goberno e as empresas representadas no Cluster —que é o que realmente inicia o proceso—, xorde un conglomerado social extremadamente fragmentado, composto por distintas organizacións de afectados e colectivos ecoloxistas, máis ou menos organizados, que mesmo poden rivalizar entre si en termos ideolóxicos, de preferencias e de definición do problema, e cuxa participación se manifesta a partir da exposición pública do documento de revisión.

A Xunta de Galicia ostenta o papel de actor governamental principal, personificado na Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos como responsable da tramitación administrativa do Plan. Teñen a iniciativa e considerables recursos para impoñer a súa política: capacidade normativa e coactiva; dispoñibilidade de medios técnicos e xurídicos «gratuítos»; acceso á prác-

tica totalidade da información dispoñible, e capacidade de influencia en foros públicos e medios de comunicación. A partir das declaracións públicas da titular e doutros cargos da Consellería, dedúcese a intención de impoñer o devandito Plan sen ningún tipo de negociación cos afectados, adoptando unha actitude manifesta de defensa das posicións representadas polo sector empresarial. Das 1040 alegacións presentadas durante o período de exposición pública, unicamente foron tomadas en consideración algunhas relacionadas coa afectación a terreos integrados dentro da Rede Natura 2000, terreos catalogados como xacementos arqueolóxicos ou aqueles incluídos dentro das súas áreas de respecto<sup>4</sup>.

En íntima relación coa Consellería, as principais empresas produtoras de rodaballo, individualmente e de forma integrada a través do Cluster da Acuicultura de Galicia, actúan en defensa do Plan. Como recolle a páxina 7 do Plan Sectorial, aprobado definitivamente no 2005 polo anterior Goberno do Partido Popular, o documento foi redactado polo Cluster, aínda que agora é a Consellería de Pesca quen di asumir a responsabilidade dos traballos de redacción. En calquera caso, con lixeiras modificacións, esixidas por requirimentos ineludibles da lexislación vixente e impostos pola Unión Europea para o acceso a financiamento público, a política acuícola agora proposta supón a continuidade da inspirada inicialmente polos grupos empresariais interesados, totalmente independente dos avatares electorais. Os devanditos grupos dispoñen de elevados recursos económicos e de maior liberdade que a Administración para utilizalos, co incentivo engadido que supón a posibilidade de recuperar os seus investimentos de sobra e a de acceder ao financiamento público para os seus proxectos.

Coincidindo coa exposición pública da revisión do Plan e debido, principalmente, á súa difusión a través de Internet, xorde a reacción daqueles individuos e colectivos que están afectados directamente polas expropiacións proxectadas para a construción ou ampliación das instalacións, ou que se senten prexudicados por razóns patrimoniais, profesionais ou comerciais. Alegan, entre outras externalidades negativas, razóns económicas, sociais, urbanísticas e ambientais. Aglutínanse en plataformas veciñais que integran aos afectados por unha determinada instalación, aínda que se observan certos intentos de coordinación e agrupación a maior escala. Contan con escasos medios económicos e o seu principal recurso é a mobilización social. A súa actuación céntrase en trasladar o conflito á rúa realizando manifestacións e protestas, tentando conseguir a atención dos medios de comunicación para facerse visibles e trasladar así a súa visión do problema á opinión pública en busca de apoio social. No caso de que poidan probar unha actuación da Administración contraria a dereito, tamén poden solicitar amparo ante os tribunais de xustiza, determinados órganos administrativos e o defensor do pobo; de feito, algúns grupos de afectados xa iniciaron procedementos de reclamación por vía administrativa e xudicial.

A actuación das agrupacións e asociacións de carácter ecoloxista concentrouse fundamentalmente na defensa das zonas afectadas polo Plan relacionadas con algún tipo de protección ambiental e, en especial, das zonas incluídas na Rede Natura. En xeral, apoian e participan nas mobilizacións convocadas polos afectados, e as súas ameazas de emprenderen accións de protesta, administrativas e xudiciais, adquiriron especial vehemencia desde o momento en que se produciu a aprobación do Plan.

Os medios de comunicación decantáronse a favor da política defendida pola Xunta de Galicia, aínda que non de forma manifesta. As noticias dedicadas a exaltar as bondades do Plan, de procedencia governamental ou empresarial, recibiron un tratamento preferente en

tamaño, localización e profusión de gráficos e fotografías. Namentres, a publicación das accións e opinións en contra limitouse, na maioría dos casos, ás edicións locais.

A motivación para participar nun proceso de políticas vén determinada pola necesidade dos distintos actores de apoiar ou defender os seus intereses e preferencias. Os obxectivos formais que moven aos distintos actores pódense deducir das declaracións públicas que realizan. En canto aos intereses reais, as máis das veces teñen que limitarse a meras suposicións ou a presuncións a partir dos feitos que protagonizan, xa que as propostas que formulan publicamente non sempre manifestan con claridade os intereses reais perseguidos. No caso analizado, os intereses reais dos principais participantes son evidentes, coa excepción dos que atinxen aos actores gobernamentais. A táboa 1 clasifica aos distintos actores e resume os seus atributos fundamentais.

Que un asunto mereza a atención das autoridades públicas ten que ver coa súa definición como problema, e non coa existencia obxectiva e técnica do mesmo (Grau, 2002). Incluso, en moitos casos, os problemas non existen, senón que son construídos, ao seren definidos subxectiva e interesadamente polos actores implicados, co que a súa caracterización se ve influída polos seus valores e intereses e polos obxectivos que perseguen (Ortega e Ruiz, 2000). A realización de cambios na definición convértese, en moitos casos, na mellor vía para conseguir a atención dos poderes públicos (Turner, 1997). En xeral, a discusión sobre a definición dos problemas céntrase no interese dos actores con capacidade de influencia para perseguir unha definición concreta, capaz de asegurar a satisfacción de determinadas preferencias ou a exclusión doutras; os excluídos tratarán de lograr a redefinición do asunto ou, polo menos, maximizar a atención externa (Baumgartner e Jones, 1993; Cairney, 2007).

En función do actor ou grupo considerado e da súa posición fronte ao problema, é posible establecer, polo menos, tres definicións básicas ou elementais: as empresas do sector —representadas polo Cluster— defenden unha visión económica; os afectados caracterizan a cuestión fundamentalmente a partir de aspectos sociais, e os ecoloxistas céntranse en argumentos ambientais. No caso da acuicultura galega, a definición xorde no ámbito empresarial e trasládase ao gobernamental, e non é ata que o Plan adquire difusión pública, coincidindo co procedemento de exposición, cando os distintos colectivos opositores tratan de redefinilo consonte os seus intereses.

A confluencia de intereses que se pon en evidencia coas definicións do problema determina as relacións entre os distintos actores e, como consecuencia, xustifica a formación de redes de políticas e a súa tipoloxía. O concepto de rede de política (*policy network*) xorde ante a imposibilidade de manter unha separación neta e clara entre os distintos actores implicados en calquera das fases do proceso das políticas, polo que resulta útil adoptar unha unidade analítica capaz de incluír a todos os participantes, xunto ás súas relacións e interaccións. Pódese definir como o conxunto de actores relacionados cunha política concreta, conectados entre si por relacións financeiras, administrativas ou ideolóxicas que, dunha ou outra forma e en menor ou maior grao, inflúen durante o proceso de elaboración e implantación das políticas (Subirats, 1989). Unha rede de políticas representa un grupo limitado, concreto e identificable de actores públicos e privados, que controla a asignación de recursos nun ámbito de actuación definido dunha ou varias políticas públicas, cunha estrutura de relacións e poder propia e estable, dotada dun certo grao de institucionalización (Xordana, 1995).

Hecló introduciu o termo de rede de asunto (*issue network*) para definir a formación de grupos de interese non estables arredor dunha determinada política ou asunto puntual,

caracterizados pola intervención dun gran número de actores cun grao variable de continuidade, compromiso e dependencia mutua (Hecló, 1993). Marsh e Rodhes distinguen entre comunidades das políticas (*policy communities*), agrupacións pechadas constituídas arredor de políticas sectoriais, relativamente estables e con continuidade no tempo, e redes de asuntos (*issues networks*), máis abertas e inestables e suxeitas a cambios determinados pola evolución dunha situación ou problema concreto (Marsh e Rhodes, 1992). En canto que no primeiro caso a imposición de restricións co fin da exclusión doutros actores é unha característica esencial, no segundo é difícil establecer e manter calquera tipo de limitación (Cairney, 2007). A clasificación entre as distintas acepcións de rede de política está determinada pola cantidade de participantes que a integran, a facilidade de acceso, a interdependencia, a estabilidade, o consenso interno, os intereses afectados, o seu modo de relacionarse, o espazo político de discusión e os recursos postos en xogo. Polo tanto, as características das redes de políticas dependen do número de actores, das súas estratexias e relacións, da estabilidade, do grao de institucionalización, dos xogos de interacción, da distribución do poder e das regras de conduta (Martín, 2002).

Dentro dunha rede existe unha relación de poder en función do tipo e a cantidade de recursos de que dispón cada un dos actores: autoridade, medios económicos, lexitimación política, recursos políticos, información, capacidade organizativa, etc., con efectos sobre o grao de control e as relacións e interdependencias mutuas. Na relación entre os participantes sempre existe algún elemento que poida ser obxecto de intercambio, polo que todos dispoñen polo menos dunha mínima capacidade de discrecionalidade e de poder de negociación. Cada actor ten diferentes recursos e distinto grao de poder, pero, para acadar os seus obxectivos, depende do tipo e do nivel de poder que posúen os demais, polo que deberán intercambialos ou poñelos en común. Xa que logo, a interdependencia non entra en contradición coa asimetría de recursos. (Subirats, 1989).

De existiren, as redes de políticas en xeral, e as comunidades en particular, teñen unha grande influencia na formación da axenda política. Ningún dos actores consegue individualmente o control total das políticas, e o papel dos intereses económicos adquire a mesma importancia que os compromisos ideolóxicos ou emocionais. As políticas públicas explícanse a partir das características da rede ou estrutura de interacción na que se producen. Redes de asuntos e comunidades das políticas permiten explicar a relación e integración dos actores participantes (Martín, 2002). Partindo desta concepción do proceso das políticas, as conexións entre a estrutura de poder e a formación da axenda son claras. A limitación do número de participantes, a selección dos asuntos e a amplitude do debate, o encadramento e a definición dos problemas dunha forma determinada son atributos que caracterizan un determinado modelo de rede. (Cairney, 2007)

Na terminoloxía de Marsh e Rodhes, é posible diferenciar no caso estudado a constitución dunha comunidade da política, integrada polo Goberno e mais as empresas, e unha rede de asunto, constituída por afectados e ecoloxistas. Mentres a proximidade, compatibilidade ou complementariedade das definicións —e, polo tanto, de intereses e motivacións— acerca a Xunta de Galicia e as empresas, o maior distanciamento e a dispersión entre a pluralidade de actores contrarios ao Plan dificulta a súa coordinación e agrupación nunha fronte común.

Nun escenario como o descrito desenvólvese o proceso da política ligado ao debate do Plan Galego de Acuicultura. Durante o proceso de deseño, a información relativa ao Plan aprobado inicialmente no 2005 e á súa actual revisión unicamente estivo accesible para a

Administración e as empresas do sector, en canto que permaneceu oculta para a opinión pública en xeral —e os afectados en particular—, seguindo un claro proceso de exclusión de actores. É a partir da exposición pública cando o problema transcende aos demais actores interesados. As relacións dentro da comunidade integrada por Goberno e empresas reducíronse, desde o principio, á esfera privada nun ámbito extremadamente pechado. A Consellería de Pesca evita a discusión no marco dos escenarios formais, representados fundamentalmente polo Parlamento galego, e trata de reducir os posibles impactos sobre a opinión pública nos informais. Medios de comunicación, Internet e as protestas na rúa convértense nos escenarios por excelencia do enfrontamento entre o Goberno, as empresas, os ecoloxistas e os afectados. En todo momento ponse de manifesto a gran diferenza de recursos entre os contendentes.

### 3. FORMACIÓN DA AXENDA

Desde o punto de vista da teoría das políticas, unha axenda é un conxunto ou catálogo de asuntos que, nun determinado momento, concentra a atención dos actores ou do público en xeral (Kingdon, 1984). Denomínase «axenda pública» a configurada polas demandas e pretensións dos cidadáns nun momento determinado, que se consideran susceptibles de intervención llexítima dos poderes públicos, e «axenda governamental ou política» a conformada polos problemas que adquiren a categoría de públicos e, por iso, son obxecto de atención, análise e toma de decisións dos poderes públicos (Cobb e Elder, 1972). A axenda dos medios de comunicación inclúe aqueles asuntos que son obxecto da súa atención.

A acuicultura é un asunto recorrente na axenda política galega. Non obstante, ascende aos primeiros postos a partir do 2004, cando o Cluster da Acuicultura de Galicia, logo de redactar o Plan Sectorial de Parques de Tecnoloxía Alimentaria, utiliza con forza os seus recursos de persuasión fronte á Consellería de Pesca, que o fai seu, ata que é aprobado definitivamente polo Consello da Xunta do Partido Popular<sup>5</sup>. O Goberno procurou con certo éxito que non transcendese á cidadanía, polo que a entrada na axenda pública se produce moito despois. A obriga legal de someter o Plan á exposición pública, tanto no 2005 polo Partido Popular coma no 2007 polo Partido Socialista, supuxo a súa divulgación. No primeiro caso, a proximidade das eleccións, a escasa atención dos medios e mesmo unha denominación coídosamente seleccionada, provocaron que pasase practicamente desapercibido para a opinión pública. No 2007, o problema accedeu xa definitivamente e con forza á axenda pública, cunha evolución que seica determinou a da axenda dos medios de comunicación representada no gráfico 1.

De acordo coa definición de Kingdon, o proceso de formación da axenda política consiste en delimitar o conxunto de asuntos que, nun momento determinado, constitúen o foco de atención do goberno (Cairney, 2007). É o proceso a través do cal determinados problemas chegan a merecer a súa atención seria e activa e se transforman en asuntos obxecto de políticas públicas (Aguilar, 1993; Ortega e Ruiz, 2000).

A decisión de incorporar un problema á axenda é un proceso non estruturado, conxuntural e complexo, marcado pola inseguridade e a incerteza, determinado polos valores sociais e polos valores, circunstancias e intereses do decisor que dominan nun momento concreto, e na que determinados actores inflúen de xeito notorio: grupos de presión, medios de comunicación ou aqueles que deteñen o poder na sociedade. A devandita decisión pode estar estimulada ou desincentivada pola concorrencia de certos factores: crise, escándalo, alarma,



urxencia ou especial relevancia; impacto emocional ou sentimental; magnitude da poboación afectada; repercusións de carácter xeral; momento do ciclo político; inclinación da opinión pública ou situación do estado de ánimo nacional; papel das tradicións e da cultura dominante; proposta de redistribución do poder ou da riqueza implícita á decisión, ou simplemente porque o asunto se pon de moda (Subirats, 1989; Hogwood e Gunn, 1984; Ortega e Ruiz, 2000). O factor ideolóxico tamén é importante. A coherencia dun determinado asunto coa ideoloxía do goberno ou coa predominante na sociedade facilita a súa inclusión nas axendas (Turner, 1997).

Os problemas poden ser elixidos polos responsables das políticas como consecuencia dos seus propios desexos e preferencias, ou vir impostos pola presión de afectados ou interesados externos ao sistema de decisión (Grindle e Thomas, 1991). Indiscutiblemente, o Goberno é o principal actor que contribúe á formación da súa propia axenda, pero non é o único. Os denominados *agenda-setters* actúan en representación de determinados intereses e teñen poder abondo como para influír nos poderes públicos e impulsar o acceso dos seus asuntos á axenda política.

Tocante á acuicultura galega, ningún dos actores nega a necesidade de planificar o desenvolvemento do sector, máis aínda considerando a situación de ilegalidade que afecta á práctica totalidade das plantas existentes, pero cada un deles por diferentes motivos. Aínda que sería posible deseñar un amplo abano de políticas, un *agenda-setter* ou emprendedor con importantes recursos —o Cluster da Acuicultura de Galicia— consegue impulsar unha política representada instrumentalmente polo Plan Galego de Acuicultura, que pon a disposición dun actor político receptivo. Dúas circunstancias poden ser determinantes para iso: a presión exercida polo Goberno central en relación co mandato da lei de costas, que obriga a retirar as instalacións fóra da zona de dominio público, e a política de subvencións da Unión Europea, que o Plan estima no 50 % do investimento total<sup>6</sup>.

En esencia, a formación da axenda prodúcese como manifestación dun exercicio de poder á hora de tomar decisións dentro dun contexto político determinado (Cairney, 2007). É un proceso eminentemente político no que compiten non só asuntos e actores, senón tamén diferentes definicións dos problemas en liza (Delgado, 2002). Cada actor trata de impulsar os seus puntos de vista e presiona para que un tema sexa obxecto de atención, ou, pola contra, trata de evitar que sexa percibido como un problema. No debate político o máis importante non é quen ten razón nin quen presenta os mellores argumentos técnicos ou científicos. O fundamental é a capacidade de definir conceptual e cognitivamente o problema que cómpre resolver, de persuadir aos demais de que as ideas e alternativas defendidas son o mellor xeito de resolver os problemas colectivos, de convencer das súas posicións á maior parte da xente ou dos actores. Subirats defende que, en democracia, as decisións son basicamente o resultado do consenso, o resultado da construción de maiorías que apoiem explícita ou implicitamente unha ou outra decisión. O problema radica en definir e impulsar políticas e medidas que congreguen o máximo consenso social posible, o maior número de individuos e grupos sociais, e que reduzan a capacidade de manobra e de alianza dos actores que se opoñen a elas. De aí a grande importancia dos medios de comunicación na conformación desa opinión pública, desa maioría de consenso que busca o político (Subirats, 2001).

Hall, Land, Parker e Webb sosteñen que os gobernos avalían principalmente tres factores para determinar as súas prioridades para a acción política e, polo tanto, para a elaboración da axenda política: a lexitimidade, a viabilidade e o apoio, este último referido ás posibles

consecuencias electorais que, para os gobernos, pode implicar actuar nunha determinada dirección. O Goberno debe reter ou gañar o apoio de grupos e individuos que lle garantan o soporte electoral suficiente para ser reelixido e manterse no poder, pero tamén o daqueles que, coas súas decisións, determinan os niveis de investimento e, consecuentemente, de crecemento económico e de emprego, e, desde o punto de vista dun partido político, realice ou non funcións de goberno, o daqueles que o financian de forma transparente ou opaca. Existen exemplos de casos nos que as autoridades gobernamentais desenvolven políticas que, polas súas características, poden reducir o seu apoio social. Debe supoñerse que sopesan os beneficios que lles reportará e o custo da previsible perda de apoio (Hall et al., 1975; Turner, 1997). Como facilmente se pode demostrar no caso en estudo, no peor dos supostos, a perda de apoio electoral non será significativa, polo que, sexan cales foren as compensacións que reciban os actores gobernamentais por prestaren atención á proposta dos potenciais beneficiarios, o saldo probablemente será positivo.

En resumo, a través da axenda póñense en evidencia os intereses e obxectivos que moven ao Goberno, os seus principios éticos e morais e a súa ideoloxía, se existe diálogo e procura de consenso social ou se impoñen os intereses de determinados actores. Cando o Goberno realiza un proceso de selección de problemas, está sometido ás presións dos distintos actores, o que fai que o acceso á axenda política non sexa libre ou neutral (Meny e Thoenig, 1992). Os gobernos poden ser máis sensibles ás demandas de determinados grupos por mor do seu poder fáctico ou económico ou por afinidade ideolóxica, co cal as axendas gobernamentais «son máis o resultado da mobilización de demandas e presións que dun proceso racional de avaliación de necesidades, valores e obxectivos» (Pallarés, 1988: 152).

#### 4. PODER E INFLUENCIA

Dado que os recursos non están equitativamente distribuídos, a capacidade de influencia dos actores no proceso político é notablemente diferente. A concepción monocéntrica da ciencia política salienta o papel dos actores verdadeiramente poderosos que interveñen nas decisións relacionadas coas políticas; a policéntrica baséase na negociación de intereses que se produce entre os distintos actores que interveñen no deseño da política (Corzo, 2002).

A perspectiva pluralista do proceso político ocúpase da análise empírica das estratexias, decisións e actuacións dos diversos grupos que interveñen. Estuda que é o que desexan, ata onde chegan para logralo e como tratan de persuadir aos poderes públicos para que actúen dun determinado xeito. Pretende, xa que logo, verificar a influencia da totalidade dos actores que configuran a axenda pública e como interveñen na formación da axenda política (Martín, 2002). A visión clásica asume unha distribución social do poder na que ningún actor ocupaba unha posición dominante (Real, 2000). A procura do consenso entre os múltiples intereses en conflito preside a elaboración das políticas. Os poderes públicos son neutrais e perseguen a adecuada resolución dos problemas a través da mediación entre os grupos e as políticas resultantes. Un problema accede á axenda cando existe algunha solución viable e o seu significado social e o apoio que esperta alcanzan a entidade ou masa crítica suficiente, e ascende de nivel a medida que aumenta o número de persoas afectadas. Malia seren os poderes públicos os que formulan a axenda política, o resto dos actores participantes poden expoñer as súas reclamacións durante o proceso (Martín, 2002).

O neopluralismo segue a manter que o Estado é amplamente receptivo ás demandas dos grupos organizados, pero toma en consideración o encapsulamento e a fragmentación secto-

rial das políticas públicas (Real, 2000). Recoñece que algúns grupos gozan de acceso privilexiado á elaboración das políticas e conseguen que as súas prioridades gocen de influencia sobre as decisións que se adoptarán, pero que os demais axentes sempre dispoñen de certa capacidade para modificalas. A visión elitista do pluralismo admite a prevalencia dos intereses económicos dos produtores e empresarios en determinados sectores ou subgobiernos, aínda que do enfoque orixinal mantén a existencia de poderes compensatorios xunto á presenza dun órgano público con certa autonomía dentro de cada área de políticas (Martín, 2002).

Baumgartner e Jones sosteñen que un marco pluralista se caracteriza pola interacción das crenzas e os valores que afectan a unha política específica —que denominan idea da política— co conxunto de institucións políticas existentes, que constitúen unha xurisdición ou ámbito de competencia. O modelo proposto para explicar a creación dos subsistemas parte da suposición de que os actores utilizan unha estratexia dual. Tratan, por unha banda, de controlar ou manipular a idea transmitida do problema, e por outra, de axustar á súa conveniencia a lista de participantes no debate, trasladándoo á xurisdición máis adecuada aos seus intereses. Aínda que a creación dun subsistema favoreza inicialmente a un individuo ou grupo determinado, sempre existen vías institucionais a través das que canalizar as reclamacións dos afectados ou terceiros interesados excluídos do proceso. Os subsistemas ou monopolios da política, aínda que resistentes ao cambio, poden chegar a desaparecer se os seus adversarios son quen de desvirtuar a idea que os caracteriza ou de cambiar substancialmente as xurisdicións nas que se desenvolven (Baumgartner e Jones, 1991). Porén, o caso contrario tamén é certo: se os actores con capacidade de presión ou influencia non logran os seus propósitos nunha determinada xurisdición, poden intentalo noutra que poida resultar máis receptiva (Cairney, 2007).

As visións pluralistas, aínda mantendo como elementos fundamentais as intencións dos actores e a súa influencia no resultado político en función do grao de acceso aos recursos, foron incorporando progresivamente explicacións de carácter estrutural, malia que limitadas a un xiro cara a posturas institucionalistas. Tómanse agora en consideración os niveis de institucionalización, de estabilidade e de interrelación entre os actores característicos das distintas nocións de redes das políticas (Jordana, 1995). As perspectivas estruturalistas coma tales, e en particular a análise marxista e neomarxista, basean as súas explicacións do proceso político en factores sociais e económicos, e negan ou limitan a importancia das variables políticas. Defenden que os estados, e por extensión, as organizacións políticas, son estruturas de natureza exclusivamente económica que reflicten as relacións de dominación existentes na sociedade en cada momento histórico, e que son as que ineludiblemente determinan o proceso e os resultados das políticas. A relaxación do compoñente económico das teorías marxistas permite xeneralizar as perspectivas elitistas que —aínda que sosteñen unha visión das políticas baseada na existencia dunha clase dirixente ou elite que concentra o poder político e económico máis alá das adscripcións ou diferenzas partidistas— permiten estudalas concedendo maior autonomía ao comportamento dos individuos. No entanto, manteñen que as políticas públicas tenden a reflectir as preferencias de poderosas minorías ben organizadas máis que as do conxunto da cidadanía (Torreblanca, 2005).

No proceso de construción ou de bloqueo das políticas, é incuestionable a influencia da capacidade de *lobby* ou presión que posúen certos actores, que utilizan todo tipo de recursos para acadar os seus obxectivos. Non se pode dar por suposto que as prioridades coas que operan os poderes públicos sexan aquelas consideradas socialmente como máis urxentes, nin que o proceso de construción das políticas se axuste ás necesidades do conxunto de actores impli-

cados. «A pluralidade de actores presentes nas políticas, ou a aparente capacidade de todos eles de influír en no proceso de elaboración desas políticas, non nos debería facer esquecer a clara desigualdade de recursos con que contan no escenario público» (Subirats, 2001: 262).

O sistema político español mantivo tradicionalmente unha tendencia á opacidade dos escenarios de decisión sobre políticas públicas. As actividades de presión en favor dos intereses máis poderosos, a través de contactos persoais e relacións políticas e económicas, son habituais. Admítese abertamente a existencia de intereses e campañas de manipulación da opinión pública. Paralelamente, os movementos sociais aprenderon a servirse de técnicas de presión e de mobilización social e a utilizar os recursos administrativos e xudiciais que existen á súa disposición. Tamén é verdade que os partidos políticos comprenderon a importancia de controlar adecuadamente o aparato administrativo e xudicial. Aínda que os escenarios nos que se forman as políticas se foron pluralizando, de xeito que o marco das decisións públicas se abriu a un maior número de actores, continúan existindo moitos eidos nos que a formación das políticas segue a basearse nunhas institucións públicas utilizadas con fins privados e nuns actores sociais débiles, dependentes, e con escasos recursos autónomos (Subirats, 2001).

O exercicio do poder pode ser considerado desde tres puntos de vista: como unha atribución formal ou recurso inherente ao Goberno, como unha capacidade individual de influencia, ou orixinado pola adscrición a un grupo elitista ou a unha clase social determinada. Aínda que a Xunta de Galicia defende a súa independencia á hora de adoptar decisións, é evidente que as decisións adoptadas favorecen os intereses dun determinado grupo de empresas, personificado no Cluster da Acuicultura de Galicia. Elas redactan o Plan e sinalan as localizacións das instalacións, que a Administración acepta sen grandes reparos. Ademais, o Goberno dálles preferencia aos seus intereses sobre os intereses municipais —cunha declaración de supramunicipalidade de dubidosa legalidade— e sobre os intereses dos potenciais afectados, a través dunha declaración de interese público e utilidade social, que abre o camiño á utilización da institución da expropiación a prol de intereses privados e cualifica como estratéxica unha actividade minoritaria, de reducido impacto sobre o PIB galego e de comprometida sustentabilidade co fin de convertela en receptora prioritaria de subvencións públicas. Parafraseando a Subirats, o peso dos intereses económicos e políticos considérase en moitas ocasións prioritario á articulación social (Subirats, 2001).

En calquera caso, é irrefutable que a formación e evolución da axenda política acaba revelando cal é a estrutura de poder que domina efectivamente o proceso de elaboración e implantación dunha política (Aguilar, 1993; Delgado, 2002). Nos máis dos casos, o poder e os intereses dos actores condicionan a formación e o comportamento das redes das políticas á hora de definir os problemas e de establecer as axendas. Pódese, xa que logo, aceptar que, con carácter xeral e agás en situacións de desastre, crise ou alarma social, as axendas políticas se configuran pola acción competitiva duns poucos líderes políticos e dos representantes das elites sociais, con ou sen a intervención de emprendedores, en canto que o resto dos participantes actúan como meros seguidores que se someten ou se adaptan á evolución do xogo de poder, ou, no mellor dos casos, actúan como axentes catalizadores ou modificadores do proceso. Poderíase mesmo aventurar que os asuntos de política de ampla repercusión económica —coma o caso estudado— se deciden cun esquema elitista. A medida que descende o alcance económico, as políticas tenden a seguir esquemas máis pluralistas.

Se a distribución do poder é tan importante na formación da axenda, convén analizar o comportamento do actor que o ostenta formalmente: o Goberno. O concepto de estilo de

facen política (*policy style*) refírese a como o actor governamental afronta a solución dos problemas. Esta perspectiva permite explicar a súa actitude fronte aos problemas, se na decisión interveñen varios actores, se existen redes que inflúen na forma en que se toman as decisións, se se trata de imposicións encubertas dalgunha das partes, ou se existen actores con maior cota de poder ou capacidade superior para influír nas negociacións e obter maiores beneficios (Corzo, 2002).

Richardson propuxo catro grandes categorías de estilos de políticas en función da actitude que adopta o Goberno ante os problemas e da relación que mantén co resto dos participantes, resultado da combinación de dúas formas de actuar: unha pasiva e reactiva, pola que interveñen soamente ante situacións ou feitos consumados, e outra preventiva e activa, anticipándose aos problemas; e dúas posturas ante os demais actores: unha negociadora, á procura do consenso, e outra autoritaria e impositiva (Richardson, 1982). Posteriormente, completou esta tipoloxía engadíndolle outras variables como a continuidade do réxime político, a centralización na toma de decisións, a autoridade dos funcionarios e a implicación de grupos poderosos ante os que se ceden cotas de poder (Richardson e Watts, 1985). Olsen, Roness e Saetren profundaron noutros aspectos relacionados coa actuación dos grupos implicados a partir dos recursos de que dispoñen e das institucións que dirixen (Olsen, Roness e Saetren, 1982).

O salientable do enfoque é que permite detectar as actitudes que permanecen ao longo do tempo e que caracterizan o comportamento dos actores gobernamentais ante problemas equiparables. «O enfoque de estilo de políticas facilita o coñecemento das regras do xogo que se seguen en cada ámbito institucional, a dinámica que seguen os actores que interveñen de forma máis directa, os escenarios que se elixen para tomar decisións e evitar conflitos ou incrementalos, e o que é máis importante, para detectar a posición e a actitude do Goberno ante os problemas» (Corzo, 2002: 397).

A perspectiva dos estilos de política non só ten en conta as posturas que adoptan os gobernos, senón tamén as daqueles que axudan a consolidalas. As políticas de marcado carácter económico caracterízanse pola intervención de grupos corporativos que, ao trataren de condicionar a actitude dos decisores, desempeñan un papel importante no proceso de formación, o que xustifica a necesidade de utilizar conceptos como redes de política, ou conceptos relacionados coa distribución do poder, co fin de profundar no coñecemento dos actores e das interrelacións que interveñen nos procesos de negociación (Corzo, 2002). Os gobernos teñen tendencia a buscar o acordo cos poucos actores que, por formaren parte da rede ou comunidade da política sectorial, son relevantes para o proceso, con aqueles cuxo labor de intermediación resulta imprescindible, ou cos necesarios para lexitimar os acordos adoptados (García, 1980; Subirats, 1991). De feito, na maioría das ocasións —e tamén no caso analizado— a negociación redúcese aos empresarios do sector afectado e aos representantes políticos da administración que ten encomendada a xestión da actividade, cando non unicamente aos membros da cúpula do partido no Goberno. Iso non impide que, posteriormente, os acordos logrados se trasladen por imposición aos actores non admitidos na fase decisoria.

No caso analizado, o Goberno galego reacciona ante a presión ou a persuasión das empresas impulsadas pola situación insustentable de ilegalidade na que se atopan a maioría das instalacións e pola posibilidade de acceso a financiamento público en condicións inmejorables, e busca unha solución de consenso coas empresas representadas no Cluster. Adoptando un estilo reactivo e incrementalista, ao aprobar un Plan que perpetúa a ilegalidade ao abeiro dunha política de feitos consumados, trata de adiar a aplicación da regulamen-

tación vixente. Tanto o Goberno do Partido Popular, co Plan Sectorial de Parques de Tecnoloxía Alimentaria, coma o do Partido Socialista, co Plan Galego de Acuicultura, mantiveron unha estratexia dura e pechada á negociación con todo o que non represente o sector empresarial; impuxéronlles autoritariamente aos afectados un modelo de política que beneficia unicamente as empresas do sector, en detrimento doutros posibles esquemas de actuación máis sustentables e favorables para o desenvolvemento económico local.

## 5. RACIONALIDADE E MARCO INSTITUCIONAL

A teoría da elección racional aplicada á ciencia política parte da base de que o factor explicativo clave dunha política pública son os actores e as súas preferencias. O xogo político é o resultado da interacción de actores autónomos que perseguen os seus intereses e maximizan as súas preferencias, e que son capaces de determinar os medios necesarios para logralo (Sánchez, 2002). O comportamento racional dos individuos no sistema político asimíllase ao dos axentes no mercado, guiados pola tendencia a maximizar a súa utilidade ou beneficio e a reducir os riscos ou custos. A acción de tomar unha decisión será sempre unha acción informada, calculada, condicionada por criterios estratéxicos e encamiñada á selección da alternativa óptima (Curzio, 1998). Para a maioría dos defensores da elección racional, os intereses tradúcense invariablemente en desexos de poder, diñeiro e status, independentemente do actor e do contexto no que estea situado (Sánchez, 2002).

Desde o punto de vista práctico, pódese considerar signo de racionalidade tanto a existencia de extensa documentación sobre o asunto obxecto de análise, que servise de argumentación ás decisións adoptadas e na que se determinan e describen os intereses subxacentes, como a amplitude da gama de opcións presentadas ao decisor e, por suposto, a xustificación de que a opción elixida é aquela que presenta o mellor balance de beneficios e prexuízos.

Aparentemente, non existen estudos alternativos ao Plan, redactado *ad hoc* para xustificar unha opción de política concreta, e que non se caracteriza precisamente pola rigorosidade do seu contido. A análise comparativa redúcese á mera identificación e descrición de variantes da única política proposta. Tampouco se consideraron outras posibles actuacións dentro do sector, como a repoboación intensiva, a protección de zonas naturais de cría ou a utilización de instalacións flotantes ou somerxidas, por poñer algún exemplo. Non se avaliaron as posibles externalidades negativas, representadas fundamentalmente polas dificultades inducidas á evolución doutros sectores económicos coma o turístico ou ao propio desenvolvemento local. Nin sequera se valoraron estritamente as vantaxes ou inconvenientes da non decisión.

Co fin de avaliar a racionalidade na actuación dos actores implicados, analizáronse con detalle as súas interaccións mediante xogos nos que se enfrontan a comunidade da política —integrada polo Goberno e mais o Cluster— e a rede de asunto —compuesta polos afectados e mais os ecoloxistas—, que representan as súas posibles estratexias e as súas preferencias sobre a política acuícola en discusión. Cada grupo de actores conta polo menos con dúas estratexias de acción. O grupo encabezado polo Goberno pretende impoñer os seus criterios e mantén unha actitude absolutamente pechada á negociación cos opositores. Os afectados e os ecoloxistas tratan de levar a contestación á rúa e de explotar os recursos de defensa administrativa e xudicial; buscan xerar o maior grao posible de conflictividade e de repercusión mediática co fin de mobilizar a opinión pública. Dada a posición dominante do Goberno, o gran desequilibrio de recursos entre os dous grupos contendentes e a pouca convicción e integración demostrada polo colectivo de afectados, é difícil aventurar calquera indicio de

cooperación fronte ás actuais estratexias competitivas ou defensivas. Tampouco os aspectos institucionais favorecen a confianza entre os actores, no sentido de incentivar a busca de acordos e a expectativa de que sexan respectados.

O suposto máis complexo toma en consideración a estrutura de poder e a dispoñibilidade real de recursos; por conseguinte, analiza a relación beneficio/custo relativa que pode deparar cada un dos catro resultados posibles a ambos os grupos de actores. A matriz de resultados proposta na táboa 2 reflicte, aínda que sexa debilmente, os desequilibrios existentes.

A estratexias do Goberno sitúanse no eixo vertical e as dos afectados no horizontal. A cifra que figura á esquerda representa a valoración do Goberno e a da dereita a dos afectados. Consideráronse os seguintes criterios en función da valoración que cada un dos actores fai dos resultados partindo dos recursos postos en xogo: óptimo, 4; bo, 3; malo, 2; e moi malo, 1. Para reducir a complexidade, suponse que o xogo é de suma cero. Esta hipótese é discutible se se ten en conta que os grupos empresariais interesados poden mostrarse remisos a reducir os seus requirimentos e poden trasladar as súas propostas empresariais a outro país, ou polo menos ameazar con iso. Tal posibilidade podería, por unha banda, restar atractivo aos decisores políticos, aínda cando existan políticas alternativas igual de eficientes ou máis desde o punto de vista económico e social, e, por outra banda, introduce variabilidade no xogo e presión adicional sobre os gobernantes e os seus posibles intereses.

A matriz de resultados confirma, sen dúbida, que a mellor opción para o Goberno é impoñer a súa política. Dada a enorme diferenza de recursos postos en xogo, e considerando que o custo electoral, en calquera dos casos, será extremadamente baixo, non existe a posibilidade de que se produzan solucións de equilibrio. Pola mesma razón, tampouco o Goberno ten incentivos para buscar unha solución menos polémica e, con ela, a redución do conflito. Por outra banda, aínda que os afectados fosen capaces de poñer en marcha unha estratexia óptima e integrada de contestación social —o que tampouco parece plausible—, ao Goberno aínda lle quedaría a estratexia de dividir. Se os afectados non son quen de chegar a un acordo e mantelo, o resultado ha trasladarse ao recadro B; en caso contrario, ha situarse nunha posición intermedia entre A e B, en función do grao de fragmentación inducido polo Goberno.

Polo tanto, e en estrita aplicación da teoría de xogos, a estratexia da Consellería de Pesca é absolutamente racional. Outra cuestión distinta é determinar cales son realmente as razóns que a impulsan a tal decisión. A análise da formación da axenda realízase a partir dos aspectos externos que se lle manifestan ao investigador, non a partir das motivacións internas que afectan ao individuo cando decide ou inflúe na decisión, que permanecen, na maioría dos casos, ocultas ao observador.

Como consecuencia, pódese afirmar que a racionalidade está case sempre presente, xa que, en xeral, todos evitan actuar en contra dos seus intereses, aínda que o analista non sempre está en condicións de desentrañalos, individualizalos e cuantificalos, e establecer así unha escala de preferencias. En xeral, só se pode afirmar que os actores políticos individuais se moven nun amplo intervalo delimitado polos seus intereses persoais máis perversos e aqueles máis altruistas, quer dicir, entre a maximización do interese persoal e do interese público, respectivamente. Ademais, a posibilidade de que as preferencias alleas aos decisores se tomen en consideración mantén unha relación inversa coa concentración de poder.

A confluencia de participantes, cos seus recursos e preferencias, xera estruturas de interacción que, ao se manteren no tempo, poden dar lugar a normas de comportamento capaces de desembocar nun proceso de institucionalización, de tal maneira que as pautas se



convर्टen en regras de xogo comunmente aceptadas, ben porque se formalizan no ámbito legal ou simplemente porque son aceptadas tacitamente polos actores.

O enfoque neoinstitucionalista basea a explicación da conduta nas estruturas sociais no que os autores denominan «a lóxica do apropiado» (March e Olsen, 1997). Incorpora o concepto de institución —concebido como un conxunto de normas de comportamento regularizadas, coñecidas e aceptadas por un colectivo de individuos para o cal constitúen guías de conduta e incentivan determinados comportamentos— e o concepto das ideas como elemento motivador, entendidas como construcións cognitivas que permiten explicar as preferencias dos actores, a elección das alternativas de acción concretas, o funcionamento das institucións e os resultados das políticas. De acordo con este enfoque, as políticas públicas reflicten non só os equilibrios de poder ou a capacidade de influencia dos actores, senón tamén o tecido de institucións sociais e políticas presentes na sociedade e o intercambio de ideas, orixe da aprendizaxe produto da interacción social (Real, 2000).

As institucións poden ser entendidas como os valores e regras de comportamento formais e informais que reñen unha sociedade nun determinado momento. O marco formal por excelencia é o constituído pola lexislación vixente e a estrutura que determina os distintos niveis de autoridade e competencias. O marco informal está caracterizado polos comportamentos sociais e políticos e a reacción esperada ante eles dos outros actores e da opinión pública en xeral. As institucións teñen valor explicativo porque reducen o rango do comportamento potencial ao especificar as accións requiridas, permitidas ou prohibidas; no entanto, non inflúen nas decisións dun modo determinista. Ademais de existiren distintas posibilidades de acción, que deixan unha ampla marxe de elección aos actores, os individuos poden incumpri- r as regras institucionais sempre que estean dispostos a asumir o custo das sancións estipuladas. Máis aínda, a influencia das institucións nas opinións e preferencias e, polo tanto, nas decisións, non ten por que ser absoluta (Scharpf, 1997; Sánchez, 2002).

As regras poden ser obxecto de manobras dos actores buscando que os favorezan, e a súa efectividade dependerá dos recursos baixo o seu control, da fortaleza das súas alianzas ou da capacidade para atraeren novos colaboradores á súa posición (Real, 2000). O Plan Galego de Acuicultura, como acontece a miúdo cando se planifican actividades sectoriais, crea un corpo regulamentario específico que mesmo entra en contradición con outras disposicións legais de maior rango, de tal xeito que subverte o marco xurídico vixente e facilita a súa utilización e a da estrutura administrativa en beneficio de intereses privados, mediante a declaración de interese público e de utilidade social e a cualificación da actividade como estratéxica. A primeira finalidade do Plan é actuar como instrumento para legalizar *de facto* instalacións que incumpren o plan urbanístico municipal, a lei de costas, o Regulamento de Actividades Molestas, Insalubres e Perigosas e a lexislación ambiental. Con ese fin, reduce notablemente as esixencias para o mantemento e a ampliación das plantas existentes con respecto ás de nova implantación. Ademais, e dado que a futura implantación da política estaría sometida a autorizacións relacionadas con competencias exclusivas dos concellos, coma as urbanísticas e o exercicio de actividades, a Xunta de Galicia, recorrendo a argumentos xurídicos e sociais como mínimo discutibles, declarou o Plan de carácter supramunicipal a fin de evitar calquera contratempo administrativo. Como consecuencia, os recursos políticos dos gobernos locais quedaron notablemente reducidos.

Dentro do marco institucional informal tamén terán cabida, entre outras cuestións, a tolerancia ao autoritarismo, a delincuencia menor, os delitos de guante branco ou a corrupción.



A dificultade para exercer un control social efectivo da actuación política, condición *sine qua non* para un funcionamento representativo efectivo —tal como mantén a Teoría da Axencia—, e a relaxación e a discriminación na aplicación do sistema de sancións administrativas e xudiciais son determinantes para a proliferación de tales comportamentos e configuran unha area institucional que caracteriza peculiarmente o proceso das políticas en España. Esta situación adquire especial relevancia cando o sector público actúa como regulador do sector privado, coma neste caso. A posibilidade de abrir negociacións para mitigar os efectos das normas pode levar á confluencia de intereses particulares para os que o interese público se converte en mera moeda de cambio.

As institucións poden explicar calquera tipo de comportamento político coa única condición de que sexa socialmente aceptado, independentemente do seu carácter formal ou informal. Se o latrocinio ou a corrupción son tolerados como parte da actuación política, pasan a formar parte das institucións que ordenan o proceso das políticas. É dicir, o costume e o comportamento histórico, quer por anestesia, quer por inmunización social, convértense en norma na mesma medida en que se institucionaliza a pena de morte, a pobreza ou a guerra.

Polo tanto, a estrutura de poder tamén está presente na configuración das institucións. A medida que se concentra o poder, aumenta a posibilidade de adaptación ou de manipulación do marco institucional formal aos intereses elitistas, e daquela a súa importancia como variable explicativa decrece. Asemade, aumenta a transcendencia das accións sometidas ao arbitrio dun marco informal en xeral pouco transparente e determinado, en gran medida, pola capacidade de tolerancia social. A análise do caso revela que existe unha fonda interrelación entre a capacidade individual de decisión, fortemente correlacionada coa concentración do poder, e a configuración do marco institucional formal.

## 6. CONCLUSIÓNS

Ao longo do artigo quedou esbozado como o proceso das políticas públicas en xeral, e a formación da axenda en particular, son unha función da actuación estratéxica e racional dos individuos, que buscan maximizar os seus intereses particulares, e do marco institucional, que determina o comportamento dos actores fronte á sociedade. Non obstante, ambas están correlacionadas coa distribución de poder, que pode variar desde unha perspectiva pluralista, na que o proceso de políticas está distribuído e calquera pode participar e influír nel, ata unha concepción elitista, na que o devandito proceso está concentrado nas mans duns poucos, o que lles resta independencia ás dúas variables. A posibilidade de que os decisores tomen en consideración intereses alleos está en relación inversa coa concentración de poder. A medida que crece a concentración, tamén aumenta a viabilidade de adaptar o marco institucional formal ao servizo de quen o detén e a transcendencia das accións sometidas ao arbitrio dun marco informal, netamente determinado pola opacidade informativa e a tolerancia social.

O estilo de política utilizado polo Goberno galego é respectuoso coa distribución de recursos e, xa que logo, coa estrutura de poder establecida. As relacións que mantén a Xunta de Galicia coas empresas integradas na comunidade da política baséanse na negociación e a busca do consenso, en canto que cos actores opositores se reducen á imposición.

Os intereses das empresas do sector foron determinantes nas decisións adoptadas ata agora. A particular interpretación da normativa vixente, aboada pola Xunta de Galicia, outórgalles beneficios extraordinarios, en contraposición cos grandes prexuízos e externalidades que terán que ser soportados en exclusiva polos actores afectados.

## Notas

- 1 Algúns datos foron actualizados tendo en conta os acontecementos acaecidos dende a data de finalización do traballo en xuño do 2008.
- 2 A base fundamental dos pensos utilizados en acuicultura son as fariñas de peixe. A cría de peixes e dalgúns crustáceos, que contribúe cun 15 % (peso húmido) á produción mundial do sector, consome o 20 % (peso seco) do total da fariña de peixe producida, ao que se lle dedica o 25 % das capturas procedentes da pesca extractiva (LABARTA, U., 2002, «Desenvolvemento e innovación empresarial na acuicultura: unha perspectiva galega nun contexto internacionalizado», *Documentos de Economía*, Santiago de Compostela: Fundación Caixa Galicia). Unhas simples operacións matemáticas poñen en evidencia o paradoxo: para producir 1 kg de peixes de crianza precísanse, polo menos, 1,3 kg de fariña de peixe, que equivalen aproximadamente a 2 kg de pesca extractiva.
- 3 Consonte os cálculos realizados polo autor para unha das plantas a partir dos datos contidos no Plan, o investimento público por posto de traballo ascende a 97 000 € a partir das previsións oficiais de creación de emprego, que duplican a cifra estimada tomando en consideración a ocupación das instalacións en funcionamento.
- 4 A resolución, que foi desestimatoria para a práctica totalidade das presentadas polos afectados, adiouse, supostamente para non influír nos resultados das eleccións xerais.
- 5 Véxase a páxina 7 do Plan Sectorial de Parques de Tecnoloxía Alimentaria, aprobado no 2005 polo Consello da Xunta do Partido Popular.
- 6 Consonte as novas directrices da Unión Europea, e agás circunstancias especiais aplicables a zonas e proxectos moi determinados, a porcentaxe de axudas públicas en Galicia queda fixada no 30 % e continuará reducíndose progresivamente deica o 2013. Esta razón talvez xustifica o interese do Goberno galego por aprobar o Plan antes de que remate o 2007. Non obstante, o procedemento de expropiación de terreos para, seguidamente, adxudicárllelos ás empresas do sector mediante concesión non deixa de ser unha forma de axuda económica indirecta, do mesmo xeito que a práctica habitual de sobrevalorar os orzamentos de implantación é unha forma de elevar a participación pública real no investimento.

**TÁBOA 1**  
**MATRIZ DE ACTORES**

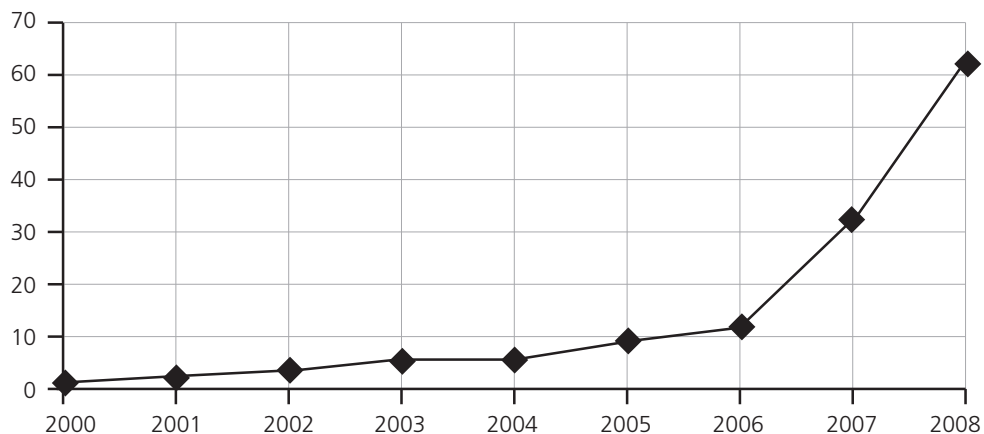
Actor	Obxectivos formais	Intereses reais	Impacto	Influencia
Individuo ou grupo de individuos con intereses homoxéneos	Formulación pública dos obxectivos perseguidos polos actores	Obxectivos reais postos de manifesto pola actuación dos actores	Beneficio ou perda dos actores	Capacidade do actor para impulsar, obstaculizar ou vetar
Goberno	Promoción dunha actividade económica estratéxica respectuosa co medio, a conservación do patrimonio e o desenvolvemento urbanístico	Indeterminados, entre altruistas (sociais) e perversos (económicos de partido ou persoais)	Beneficio físico e moral	Capacidade exclusiva para aprobar ou vetar
Cluster	Dinamización da economía e creación de emprego	Maior beneficio empresarial, facilidades de crecemento e acceso a financiamento público (económico)	Beneficio físico	Capacidade moi alta para impulsar
Afectados	Defensa do contorno económico, social, cultural e ambiental	Relacionados co seu patrimonio e negocios (económico) e o seu <i>modus vivendi</i> (social)	Perda física e moral	Capacidade de resistencia baixa
Grupos ecoloxistas	Defensa do contorno social, cultural e ambiental	Relevancia social e afiliación (organizacional) e un status conservacionista (ambiental)	Perda moral e estratéxica	Capacidade de resistencia baixa

**Fonte:** Elaboración propia a partir do modelo descrito en ESTÉVEZ, A.M. 2006: «Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del estado», dispoñible en <http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1357/matrizactores.pdf>.

<b>TÁBOA 2</b>			
ESTRATEGIAS – MODELO AXUSTADO			
		AFECTADOS	
		Mobilización	Acordo
GOBERNO	Imposición	A Manter Plan Alta conflitividade 3,2	B Manter Plan Baixa conflitividade 4,1
	Acordo	C Negociar Plan Alta conflitividade 1,4	D Negociar Plan Baixa conflitividade 2,3

Fonte: Elaboración propia

**GRÁFICO 1**  
EVOLUCIÓN DA AXENDA DOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



Fonte: Elaboración propia a partir do cálculo da media mensual das 988 noticias relacionadas coa acuicultura aparecidas no diario *La Voz de Galicia* entre o 22/05/2000 e o 04/03/2008, dispoñibles en <http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/index.htm>.

## BIBLIOGRAFÍA

### Referencias:

- BAUMGARTNER, F. R. e B. D. Jones. 1991. «Agenda Dynamics and Policy Subsystems», *The Journal of Politics*, 53 (4).
- CAIRNEY, P. 2007. «Week 6.2 Policy Networks and Change - Agenda Setting, Punctuated Equilibrium and Advocacy Coalitions», Universidad de Aberdeen, <http://www.abdn.ac.uk/pir/notes06/Level3/PI3549/Week%206.2%20Agenda%20Setting.doc>, 15-01-2008.
- CORZO, S. 2002. «La política de empleo», en M. Grau e A. Mateos (eds.). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CURZIO, L. 1998. «Toma de Decisiones», *Cuadernos de Orientación Metodológica*, 3. México: Instituto Federal Electoral.
- DELGADO, L. 2002. «La política de inmigración: La importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional», en M. Grau e A. Mateos (eds.). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GRAU, M. 2002. «El estudio de las políticas públicas», en M. Grau e A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GRINDLE, M. S. e J. W. Thomas. 1991. «Setting Agendas: Circumstances, Process and Reform», en *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MARTÍN, M. B. 2002. «La política de juventud», en M. Grau e A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ORTEGA, N. e S. Ruiz. 2000. «Definición de problemas y diseño de la agenda», en M. Pérez (ed.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- PALLARÉS, F. 1988. «Las políticas públicas: el sistema político en acción», *Revista de Estudios Políticos*, 62. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- REAL, J. 2000. «Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas», en M. Pérez (ed.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- SÁNCHEZ, L. 2002. «Actores estratégicos. La política de educación y el problema de la elección escolar», en M. Grau e A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SCHARPF, F. W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- SUBIRATS, J. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- 1991. «El proceso de formación de políticas en España: algunas hipótesis», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9.
- 2001. «El análisis de las políticas públicas», *Gaceta Sanitaria*, 15 (3).
- TORREBLANCA, J. I. 2005. «Principales enfoques de investigación», en E. Chuliá e J. I. Torreblanca. *Unidad Didáctica I: Introducción a la Ciencia Política*. UNED, [http://www.uned.es/dcpa/Asignaturas/Intropol/UDI/Intropol\\_Unidad\\_I\\_curso2005\\_06.pdf](http://www.uned.es/dcpa/Asignaturas/Intropol/UDI/Intropol_Unidad_I_curso2005_06.pdf), 25-01-08.
- TURNER, R. 1997. «The Complexities of Political Agenda Determination: The Case of the British Coal Industry», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 10 (4). Oxford: Blackwell Publishers.

### Citada nos textos de referencia

- AGUILAR, L. F. (ed.) 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- BAUMGARTNER, F. R. e B. D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- COBB, R. W. e C. D. Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon (Reedición en 1983, Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- GARCÍA, M. 1980. «Segundo Círculo y Decisión Consensuada», *Documentación Administrativa*, 188. Madrid.
- HALL, P. A. et al. 1975. *Change, Choice and Conflict in Social Policy*. Londres: Heinemann Educational.
- HECLO, H. 1993. «Las redes de asuntos y el poder del ejecutivo», en L. F. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa (Traducción de H. Hecló. 1978. «Issue Networks and the Executive Establishment», en A. King (ed). *The New American Political System*. Washington: American Enterprise Institute).
- HOGWOOD, B. W. e L. A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- JORDANA, J. 1995. «El Análisis de los Policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

- KINGDON, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown (Reedición en 1995, Nova York: Harper Collins College Publishers).
- MARCH, J. G. e J. P. Olsen. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica (Traducción de J. G. MARCH y J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nova York: The Free Press).
- MARSH, D. e R. A. W. Rhodes (eds.). 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- MENY, I. e J. C. Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- OLSEN, J. P., P. G. Roness e H. Satren. 1982. «Norway: still peaceful coexistence and revolution in slow motion?», en J. J. Richardson (ed.). *Policy styles in western Europe*. Londres: University of Strathclyde.
- RICHARDSON, J. J. (ed.) 1982. *Policy Styles in Western Europe*. Londres: Alien and Unwin.
- RICHARDSON, J. J. e S. J. Watts. 1985. «National policy styles and the environment», *Discussion Paper*, 16. Berlín: Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft, mimeo.