

La prevalencia del poder en la formación de la política gallega de acuicultura



& Resumen/Abstract: *El contenido de este artículo forma parte de un trabajo de mayor extensión titulado «La formación de la agenda de la política gallega de acuicultura marina»¹, que explora las capacidades explicativas de distintos enfoques y modelos del proceso de formación de las agendas y la influencia de las distintas variables que lo determinan, y pone de manifiesto la relevancia de la estructura de poder político y económico en la toma de decisiones relacionadas con el proceso que llevó a la aprobación del Plan Gallego de Acuicultura.***&**

& Palabras clave: acuicultura, agenda, elección racional, institucionalismo, pluralismo

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza la formación de la agenda de la política de acuicultura marina en la Comunidad Autónoma de Galicia, materializada en el proceso seguido para la redacción, tramitación y aprobación del Plan Gallego de Acuicultura, que, en esencia, es una revisión del Plan Sectorial de Parques de Tecnología Alimentaria aprobado definitivamente en el 2005 por el Gobierno del Partido Popular. Lo que, atendiendo a su denominación, podría entenderse como una propuesta de planificación general del sector, en realidad se ocupa únicamente de la fracción dedicada a la cría de peces para el consumo y, más concretamente, a las empresas productoras de rodaballo.

Según el Instituto Galego de Estatística, en el año 2004 el sector de la acuicultura marina, que agrupa las actividades de cría de peces, crustáceos y moluscos y el cultivo de plantas de interés económico, ocupaba en Galicia a 4600 personas, de las que únicamente 150 ejercían su actividad en las instalaciones dedicadas a la producción de rodaballo. El Anuario de Pesca 2007, publicado por la Consellería de Pesca, indica que la producción acuícola gallega, que representa más del 80 % de la nacional, fue de 310 000 tm y alcanzó un valor superior a 215 millones de euros. El mejillón, con el 96 % de la producción y el 63 % de la facturación, seguido a mucha distancia por el rodaballo, con solo un 2 % del peso pero una participación del 22 % en la facturación, fueron las principales especies de cultivo. La acuicultura marina en su conjunto aporta ahora el 0,4 % al PIB gallego, del que algo menos de la cuarta parte corresponde a la producción de peces de crianza.

A diferencia de las demás actividades del sector, la cría de peces presenta una elevada concentración. Veintiséis instalaciones pertenecientes a veinte empresas, algunas de ellas vinculadas por participaciones de capital, son las responsables de la totalidad de la producción. Stolt Sea Farm, perteneciente al grupo Stolt-Nielsen —de capital noruego, aunque radicado en Luxemburgo—, concentra las cinco mayores instalaciones y más del 75 % de la producción. Agrupada con las diez empresas más representativas del sector en la Asociación de Productores de Rodaballo, constituyeron, bajo los auspicios de la Xunta de Galicia, el Clúster de la Acuicultura de Galicia, que cuenta con el apoyo financiero de las dos cajas de ahorro gallegas.

El documento recientemente aprobado por el Consello de la Xunta prevé la creación de trece plantas nuevas y la ampliación de once de las ya existentes, para lo que la administración proyecta expropiar una superficie próxima a los 3 millones de metros cuadrados y estima una inversión de casi 400 millones de euros, procedentes en buena parte del erario público.

Las expectativas a medio y largo plazo sobre las granjas marinas son contradictorias. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) pronostica que, en el 2030, más de la mitad de los productos marinos que se consuman procederán de la acuicultura y coincide, aunque bajo criterios de explotación totalmente diferentes, con la opinión de las administraciones, los empresarios del sector y los técnicos afines al considerar que el incremento de la cría de peces podría ser la solución a la crisis generada por la sobreexplotación de los caladeros. Por el contrario, científicos adscritos a los departamentos de Biología Marina de las universidades gallegas apuntan a la acuicultura como uno de los factores que pueden agravarla, debido al incremento de las necesidades de harina de pescado para la fabricación de piensos, procedente en su mayoría de la pesca extractiva². Por este motivo, por los problemas derivados del impacto económico, social y ambiental de las instalaciones, y por las propias limitaciones de ubicación y espacio, existen serias dudas sobre la

sostenibilidad de las granjas de peces, al menos en su concepción actual. Si a ello se añade la progresiva reducción de las ayudas públicas en los próximos años, el incremento de las exigencias medioambientales en los países desarrollados y la competencia de los países sudamericanos, asiáticos y africanos, cabe pronosticar un alto riesgo de deslocalización de las instalaciones a medio y largo plazo. La decisión de Pescanova de trasladar a Portugal la instalación proyectada en Galicia, como reacción a la negativa a aceptar su propuesta de localización por motivos ambientales, o las amenazas de Stolt Sea Farm de ubicar su nueva piscifactoría en Marruecos, de no contar con el beneplácito inmediato del Gobierno gallego, parecen confirmar esta posibilidad.

La Consellería de Pesca mantiene que el objetivo de la política que pretende desarrollar el Plan Gallego de Acuicultura es generar crecimiento económico y empleo, mejorar la calidad de vida en los entornos de las plantas de producción y provocar un cambio estructural importante, ya que aspira a sustituir el hueco que está dejando la pesca extractiva. Considerados los presuntos intereses reales del Gobierno gallego y de las empresas, las cifras de empleo en el sector y las externalidades previsibles, desde el punto de vista público, y tal como la plantea la Xunta de Galicia, puede calificarse como una política económica dirigida a incrementar el producto interior de la Comunidad, sin que quepa hacer predicciones sobre su posible distribución. De carácter eminentemente cualitativo, sus aspiraciones macroeconómicas son discutibles, ya que su influencia queda reducida a una pequeña fracción del sector de la acuicultura, las granjas marinas. No obstante, en un entorno de globalización como el actual, solo es posible acreditar un objetivo principal a corto plazo: fomentar el crecimiento de una fracción del sector, financiando directa e indirectamente a determinados grupos empresariales con fondos públicos europeos³, ya que, a día de hoy, es imposible defender la permanencia a largo plazo de las granjas en Galicia.

Por lo tanto, las decisiones relacionadas con la política de la acuicultura gallega adquieren una gran relevancia por las consecuencias económicas y sociales que pueden generar para el futuro de la Autonomía y, en especial, por el fuerte impacto que provocarán en las zonas afectadas, con la implantación o la ampliación de las granjas. Otros sectores económicos como el turismo, la pesca de bajura o el marisqueo, que en la actualidad generan la mayor parte de los ingresos de los residentes, pueden resultar seriamente perjudicados, así como otras actividades relacionadas con la acuicultura, de la que el sector de la piscicultura representa solo una pequeña fracción. Como consecuencia, la propuesta defendida por la Consellería de Pesca y el Clúster de la Acuicultura está siendo polémica y controvertida a todos los niveles y ampliamente contestada por los potenciales afectados, por las instalaciones y por las organizaciones ecologistas.

2. ACTORES: AGREGACIÓN E INTERACCIÓN

Frente a un grupo monolítico favorable al Plan, integrado por el Gobierno y las empresas representadas en el Clúster —que es el que realmente inicia el proceso—, surge un conglomerado social extremadamente fragmentado, compuesto por distintas organizaciones de afectados y colectivos ecologistas más o menos organizados, que incluso pueden rivalizar entre sí en términos ideológicos, de preferencias y de definición del problema, y cuya participación se manifiesta a partir de la exposición pública del documento de revisión.

La Xunta de Galicia ostenta el papel de actor gubernamental principal, personificado en la Consellería de Pesca y Asuntos Marítimos como responsable de la tramitación administra-

tiva del Plan. Tienen la iniciativa y considerables recursos para imponer su política: capacidad normativa y coactiva; disponibilidad de medios técnicos y jurídicos «gratuitos»; acceso a la práctica totalidad de la información disponible, y capacidad de influencia en foros públicos y medios de comunicación. A partir de las declaraciones públicas de la titular y de otros cargos de la Consellería, se deduce la intención de imponer dicho Plan sin ningún tipo de negociación con los afectados, adoptando una actitud manifiesta de defensa de las posiciones representadas por el sector empresarial. De las 1040 alegaciones presentadas durante el periodo de exposición pública, únicamente fueron tomadas en consideración algunas relacionadas con la afectación a terrenos integrados dentro de la Red Natura 2000, terrenos catalogados como yacimientos arqueológicos o aquellos incluidos dentro de sus áreas de respeto⁴.

En íntima relación con la Consellería, las principales empresas productoras de rodaballo, individualmente y de forma integrada a través del Clúster de la Acuicultura de Galicia, actúan en defensa del Plan. Como recoge la página 7 del Plan Sectorial aprobado definitivamente en el 2005 por el anterior Gobierno del Partido Popular, el documento fue redactado por el Clúster, aunque ahora es la Consellería de Pesca quien dice asumir la responsabilidad de los trabajos de redacción. En cualquier caso, con ligeras modificaciones, exigidas por requerimientos ineludibles de la legislación vigente e impuestos por la Unión Europea para el acceso a financiación pública, la política acuícola ahora propuesta supone la continuidad de la inicialmente inspirada por los grupos empresariales interesados, totalmente independiente de los avatares electorales. Dichos grupos disponen de elevados recursos económicos y de mayor libertad que la Administración para utilizarlos, con el incentivo añadido que supone la posibilidad de recuperar sus inversiones con creces y la de acceder a financiación pública para sus proyectos.

Coincidiendo con la exposición pública de la revisión del Plan y debido, principalmente, a su difusión a través de Internet, surge la reacción de aquellos individuos y colectivos que están afectados directamente por las expropiaciones proyectadas para la construcción o ampliación de las instalaciones, o que se sienten perjudicados por razones patrimoniales, profesionales o comerciales. Alegan, entre otras externalidades negativas, razones económicas, sociales, urbanísticas y medioambientales. Se aglutinan en plataformas vecinales que integran a los afectados por una determinada instalación, aunque se observan ciertos intentos de coordinación y agrupación a mayor escala. Cuentan con escasos medios económicos y su principal recurso es la movilización social. Su actuación se centra en trasladar el conflicto a la calle realizando manifestaciones y protestas, tratando de conseguir la atención de los medios de comunicación, para hacerse visibles y trasladar así su visión del problema a la opinión pública en busca de apoyo social. En caso de que puedan probar una actuación de la Administración contraria a derecho, también pueden solicitar amparo ante los tribunales de justicia, determinados órganos administrativos y el defensor del pueblo; de hecho, algunos grupos de afectados ya han iniciado procedimientos de reclamación por vía administrativa y judicial.

La actuación de las agrupaciones y asociaciones de carácter ecologista se ha concentrado fundamentalmente en la defensa de las zonas afectadas por el Plan relacionadas con algún tipo de protección medioambiental y, en especial, de las zonas incluidas en la Red Natura. En general, apoyan y participan en las movilizaciones convocadas por los afectados, y sus amenazas de emprender acciones de protesta, administrativas y judiciales han adquirido especial vehemencia desde el momento en que se produjo la aprobación del Plan.

Los medios de comunicación se han decantado a favor de la política defendida por la Xunta de Galicia, aunque no de forma manifiesta. Las noticias dedicadas a exaltar las

bondades del Plan, de procedencia gubernamental o empresarial, han recibido un tratamiento preferente en tamaño, ubicación y profusión de gráficos y fotografías. Mientras, la publicación de las acciones y opiniones en contra se ha limitado, en la mayoría de los casos, a las ediciones locales.

La motivación para participar en un proceso de políticas viene determinada por la necesidad de los distintos actores de apoyar o defender sus intereses y preferencias. Los objetivos formales que mueven a los distintos actores se pueden deducir de las declaraciones públicas que realizan. En cuanto a los intereses reales, la mayoría de las veces tienen que limitarse a meras suposiciones o a presunciones a partir de los hechos que protagonizan, ya que las propuestas que formulan públicamente no siempre manifiestan con claridad los intereses reales perseguidos. En el caso analizado, los intereses reales de los principales participantes son evidentes, con la excepción de los que afectan a los actores gubernamentales. La tabla 1 clasifica a los distintos actores y resume sus atributos fundamentales.

El que un asunto merezca la atención de las autoridades públicas tiene que ver con su definición como problema, y no con la existencia objetiva y técnica del mismo (Grau, 2002). Incluso, en muchos casos, los problemas no existen, sino que son contruidos, al ser definidos subjetiva e interesadamente por los actores implicados, con lo que su caracterización se ve influida por sus valores e intereses y por los objetivos que persiguen (Ortega y Ruiz, 2000). La realización de cambios en la definición se convierte, en muchos casos, en la mejor vía para conseguir la atención de los poderes públicos (Turner, 1997). En general, la discusión sobre la definición de los problemas se centra en el interés de los actores con capacidad de influencia para perseguir una definición concreta, capaz de asegurar la satisfacción de determinadas preferencias o la exclusión de otras; los excluidos tratarán de lograr la redefinición del asunto o, al menos, maximizar la atención externa (Baumgartner y Jones, 1993; Cairney, 2007).

En función del actor o grupo considerado y de su posición frente al problema, es posible establecer, al menos, tres definiciones básicas o elementales: las empresas del sector —representadas por el Clúster— defienden una visión económica; los afectados caracterizan la cuestión fundamentalmente a partir de aspectos sociales, y los ecologistas se centran en argumentos medioambientales. En el caso de la acuicultura gallega, la definición surge en el ámbito empresarial y se traslada al gubernamental, y no es hasta que el Plan adquiere difusión pública, coincidiendo con el procedimiento de exposición, cuando los distintos colectivos opositores tratan de redefinirlo de acuerdo a sus intereses.

La confluencia de intereses que se pone en evidencia con las definiciones del problema determina las relaciones entre los distintos actores y, como consecuencia, justifica la formación de redes de políticas y su tipología. El concepto de red de política (*policy network*) surge ante la imposibilidad de sostener una separación neta y clara entre los distintos actores implicados en cualquiera de las fases del proceso de las políticas, por lo que resulta útil adoptar una unidad analítica capaz de incluir a todos los participantes, junto a sus relaciones e interacciones. Puede definirse como el conjunto de actores relacionados con una política concreta, conectados entre sí por relaciones financieras, administrativas o ideológicas que, de una u otra forma y en menor o mayor grado, influyen durante el proceso de elaboración e implementación de las políticas (Subirats, 1989). Una red de políticas representa un grupo limitado, concreto e identificable de actores públicos y privados, que controla la asignación de recursos en un ámbito de actuación definido de una o varias políticas públicas, con una

estructura de relaciones y poder propia y estable, dotada de un cierto grado de institucionalización (Jordana, 1995).

Heclo introdujo el término de red de asunto (*issue network*) para definir la formación de grupos de interés no estables en torno a una determinada política o asunto puntual, caracterizados por la intervención de un gran número de actores con un grado variable de continuidad, compromiso y dependencia mutua (Heclo, 1993). Marsh y Rodhes distinguen entre comunidades de las políticas (*policy communities*), agrupaciones cerradas constituidas en torno a políticas sectoriales, relativamente estables y con continuidad en el tiempo, y redes de asuntos (*issues networks*), más abiertas e inestables, y sujetas a cambios determinados por la evolución de una situación o problema concreto (Marsh y Rhodes, 1992). Mientras en el primer caso la imposición de restricciones a efectos de exclusión de otros actores es una característica esencial, en el segundo es difícil establecer y mantener cualquier tipo de limitación (Cairney, 2007). La clasificación entre las distintas acepciones de red de política está determinada por la cantidad de participantes que la integran, la facilidad de acceso, la interdependencia, la estabilidad, el consenso interno, los intereses afectados, su modo de relacionarse, el espacio político de discusión y los recursos puestos en juego. Por lo tanto, las características de las redes de políticas dependen del número de actores, de sus estrategias y relaciones, de la estabilidad, del grado de institucionalización, de los juegos de interacción, de la distribución del poder y de las reglas de conducta (Martín, 2002).

Dentro de una red existe una relación de poder en función del tipo y la cantidad de recursos de que dispone cada uno de los actores: autoridad, medios económicos, legitimación política, recursos políticos, información, capacidad organizativa, etc., con efectos sobre el grado de control y las relaciones e interdependencias mutuas. En la relación entre los participantes siempre existe algún elemento que pueda ser objeto de intercambio, por lo que todos disponen al menos de una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación. Cada actor tiene diferentes recursos y distinto grado de poder, pero, para alcanzar sus objetivos, depende del tipo y del nivel de poder que poseen los demás, por lo que deberán intercambiarlos o ponerlos en común. Por lo tanto, la interdependencia no entra en contradicción con la asimetría de recursos (Subirats, 1989).

De existir, las redes de políticas en general, y las comunidades en particular, tienen una gran influencia en la formación de la agenda política. Ninguno de los actores consigue individualmente el control total de las políticas, y el papel de los intereses económicos adquiere la misma importancia que los compromisos ideológicos o emocionales. Las políticas públicas se explican a partir de las características de la red o estructura de interacción en la que se producen. Redes de asuntos y comunidades de las políticas permiten explicar la relación e integración de los actores participantes (Martín, 2002). Partiendo de esta concepción del proceso de las políticas, las conexiones entre la estructura de poder y la formación de la agenda son claras. La limitación del número de participantes, la selección de los asuntos y la amplitud del debate, el encuadre y la definición de los problemas de una forma determinada son atributos que caracterizan a un determinado modelo de red (Cairney, 2007).

En la terminología de Marsh y Rodhes, en el caso estudiado es posible diferenciar la constitución de una comunidad de la política, integrada por el Gobierno y las empresas, y una red de asunto, constituida por afectados y ecologistas. Mientras la cercanía, compatibilidad o complementariedad de las definiciones —y, por lo tanto, de intereses y motivaciones— acerca a la

Xunta de Galicia y a las empresas, el mayor distanciamiento y la dispersión entre la pluralidad de actores contrarios al Plan dificulta su coordinación y agrupación en un frente común.

En un escenario como el descrito se desarrolla el proceso de la política ligado al debate del Plan Gallego de Acuicultura. Durante el proceso de diseño, la información relativa al Plan aprobado inicialmente en el 2005 y a su actual revisión únicamente estuvo accesible para la Administración y las empresas del sector, mientras que permaneció oculta para la opinión pública en general —y los afectados en particular—, siguiendo un claro proceso de exclusión de actores. Es a partir de la exposición pública cuando el problema trasciende a los demás actores interesados. Las relaciones dentro de la comunidad integrada por Gobierno y empresas se han reducido, desde el principio, a la esfera privada en un ámbito extremadamente cerrado. La Consellería de Pesca evita la discusión en el marco de las arenas formales, representadas fundamentalmente por el Parlamento gallego, y trata de reducir los posibles impactos sobre la opinión pública en las informales. Medios de comunicación, Internet y las protestas callejeras se convierten en los escenarios por excelencia del enfrentamiento entre el Gobierno, las empresas, los ecologistas y los afectados. En todo momento se pone de manifiesto la gran diferencia de recursos entre los contendientes.

3. FORMACIÓN DE LA AGENDA

Desde el punto de vista de la teoría de las políticas, una agenda es un conjunto o catálogo de asuntos que, en un determinado momento, concentra la atención de los actores o del público en general (Kingdon, 1984). Se denomina «agenda pública» a la configurada por las demandas y pretensiones de los ciudadanos en un momento determinado, que se consideran susceptibles de intervención legítima de los poderes públicos, y «agenda gubernamental o política» a la conformada por los problemas que adquieren la categoría de públicos y, por ello, son objeto de atención, análisis y toma de decisiones de los poderes públicos (Cobb y Elder, 1972). La agenda de los medios de comunicación incluye aquellos asuntos que son objeto de su atención.

La acuicultura es un asunto recurrente en la agenda política gallega. No obstante, asciende a los primeros puestos a partir del 2004, cuando el Clúster de la Acuicultura de Galicia, después de redactar el Plan Sectorial de Parques de Tecnología Alimentaria, utiliza con fuerza sus recursos de persuasión frente a la Consellería de Pesca, quien lo hace suyo, hasta que es aprobado definitivamente por el Consello de la Xunta del Partido Popular⁵. El Gobierno ha procurado con cierto éxito que no trascendiese a la ciudadanía, por lo que la entrada en la agenda pública se produce mucho después. La obligación legal de someter el Plan a exposición pública, tanto en el 2005 por el Partido Popular como en el 2007 por el Partido Socialista, supuso su divulgación. En el primer caso, la proximidad de las elecciones, la escasa atención de los medios y hasta una denominación cuidadosamente seleccionada, provocaron que pasase prácticamente desapercibido para la opinión pública. En el 2007, el problema accedió ya definitivamente y con fuerza a la agenda pública, cuya evolución parece haber determinado la de la agenda de los medios de comunicación representada en el gráfico 1.

De acuerdo con la definición de Kingdon, el proceso de formación de la agenda política consiste en delimitar el conjunto de asuntos que, en un momento determinado, constituyen el foco de atención del gobierno (Cairney, 2007). Es el proceso a través del cual determinados problemas llegan a merecer su atención seria y activa y se transforman en asuntos objeto de políticas públicas (Aguilar, 1993; Ortega y Ruiz, 2000).

La decisión de incorporar un problema a la agenda es un proceso no estructurado, coyuntural y complejo, marcado por la inseguridad y la incertidumbre, determinado por los valores sociales y por los valores, circunstancias e intereses del decisor que dominan en un momento concreto, y en la que determinados actores influyen de manera notoria: grupos de presión, medios de comunicación o aquellos que detentan el poder en la sociedad. Dicha decisión puede estar estimulada o desincentivada por la concurrencia de ciertos factores: crisis, escándalo, alarma, emergencia o especial relevancia; impacto emocional o sentimental; magnitud de la población afectada; repercusiones de carácter general; momento del ciclo político; inclinación de la opinión pública o situación del estado de ánimo nacional; papel de las tradiciones y la cultura dominante; propuesta de redistribución del poder o de la riqueza implícita a la decisión, o simplemente porque el asunto se pone de moda (Subirats, 1989; Hogwood y Gunn, 1984; Ortega y Ruiz, 2000). El factor ideológico también es importante. La coherencia de un determinado asunto con la ideología del gobierno o con la predominante en la sociedad facilita su inclusión en las agendas (Turner, 1997).

Los problemas pueden ser elegidos por los responsables de las políticas como consecuencia de sus propios deseos y preferencias, o venir impuestos por la presión de afectados o interesados externos al sistema de decisión (Grindle y Thomas, 1991). Indiscutiblemente, el Gobierno es el principal actor que contribuye a la formación de su propia agenda, pero no es el único. Los denominados *agenda-setters* actúan en representación de determinados intereses y tienen el poder suficiente como para influir en los poderes públicos e impulsar el acceso de sus asuntos a la agenda política.

Por lo que se refiere a la acuicultura gallega, ninguno de los actores niega la necesidad de planificar el desarrollo del sector, más aún considerando la situación de ilegalidad que afecta a la práctica totalidad de las plantas existentes, pero cada uno de ellos por diferentes motivos. Aunque sería posible diseñar un amplio abanico de políticas, un *agenda-setter* o emprendedor con importantes recursos —el Clúster de la Acuicultura de Galicia— consigue impulsar una política representada instrumentalmente por el Plan Gallego de Acuicultura, que pone a disposición de un actor político receptivo. Dos circunstancias pueden haber sido determinantes para ello: la presión ejercida por el Gobierno central en relación con el mandato de la ley de costas, que obliga a retirar las instalaciones fuera de la zona de dominio público, y la política de subvenciones de la Unión Europea, que el Plan estima en el 50 % de la inversión total⁶.

En esencia, la formación de la agenda se produce como manifestación de un ejercicio de poder a la hora de tomar decisiones dentro de un contexto político determinado (Cairney, 2007). Es un proceso eminentemente político en el que compiten no solo asuntos y actores, sino también diferentes definiciones de los problemas en liza (Delgado, 2002). Cada actor trata de impulsar sus puntos de vista y presiona para que un tema sea objeto de atención, o, por el contrario, trata de evitar que sea percibido como un problema. En el debate político lo más importante no es quién tiene razón ni quién aporta los mejores argumentos técnicos o científicos. Lo fundamental es la capacidad de definir conceptual y cognitivamente el problema que hay que resolver, de persuadir a los demás de que las ideas y alternativas defendidas son la mejor manera de resolver los problemas colectivos, de convencer de sus posiciones a la mayor parte de la gente o de los actores. Subirats defiende que, en democracia, las decisiones son básicamente el resultado del consenso, el resultado de la construcción de mayorías que apoyen explícita o implícitamente una u otra decisión. El problema estriba en definir e impulsar políticas y medidas que congreguen el máximo consenso social posible,

el mayor número de individuos y grupos sociales, y que reduzcan la capacidad de maniobra y de alianza de los actores que se oponen a ellas. De ahí la gran importancia de los medios de comunicación en la conformación de esa opinión pública, de esa mayoría de consenso que busca el político (Subirats, 2001).

Hall, Land, Parker y Webb sostienen que los gobiernos evalúan principalmente tres factores para determinar sus prioridades para la acción política y, por lo tanto, para la elaboración de la agenda política: la legitimidad, la viabilidad y el apoyo, este último referido a las posibles consecuencias electorales que, para los gobiernos, puede conllevar actuar en una determinada dirección. El Gobierno debe retener o ganar el apoyo de grupos e individuos que le garanticen el soporte electoral suficiente para ser reelegido y mantenerse en el poder, pero también de aquellos que, con sus decisiones, determinan los niveles de inversión y, consecuentemente, de crecimiento económico y de empleo; y, desde el punto de vista de un partido político, realice o no funciones de gobierno, el de aquellos que lo financian de forma transparente u opaca. Existen ejemplos de casos en los que las autoridades gubernamentales desarrollan políticas que, por sus características, pueden reducir su apoyo social. Debe suponerse que sopesan los beneficios que les reportará y el coste de la previsible pérdida de apoyo (Hall et al., 1975; Turner, 1997). Como fácilmente se puede demostrar en el caso en estudio, en el peor de los supuestos, la pérdida de apoyo electoral no será significativa, por lo que, sean cuales sean las compensaciones que reciben los actores gubernamentales por prestar atención a la propuesta de los potenciales beneficiarios, el saldo probablemente será positivo.

En resumen, a través de la agenda se ponen en evidencia los intereses y objetivos que mueven al Gobierno, sus principios éticos y morales y su ideología, si existe diálogo y búsqueda de consenso social o se imponen los intereses de determinados actores. Cuando el Gobierno realiza un proceso de selección de problemas, está sometido a presiones de los distintos actores, lo que hace que el acceso a la agenda política no sea libre o neutral (Meny y Thoenig, 1992). Los gobiernos pueden ser más sensibles a las demandas de determinados grupos en relación a su poder fáctico o económico o por afinidad ideológica, con lo que las agendas gubernamentales «son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos» (Pallarés, 1988: 152).

4. PODER E INFLUENCIA

Dado que los recursos no están equitativamente distribuidos, la capacidad de influencia de los actores en el proceso político es notablemente diferente. La concepción monocéntrica de la ciencia política resalta el papel de los actores verdaderamente poderosos que intervienen en las decisiones relacionadas con las políticas; la policéntrica se basa en la negociación de intereses que se produce entre los distintos actores que intervienen en el diseño de la política (Corzo, 2002).

La perspectiva pluralista del proceso político se ocupa del análisis empírico de las estrategias, decisiones y actuaciones de los diversos grupos que intervienen. Estudia qué es lo que desean, hasta dónde llegan para lograrlo y cómo tratan de persuadir a los poderes públicos para que actúen de una determinada manera. Pretende, por tanto, verificar la influencia de la totalidad de los actores que configuran la agenda pública y cómo intervienen en la formación de la agenda política (Martín, 2002). La visión clásica asume una distribución social del poder en la que ningún actor ocupaba una posición dominante (Real, 2000). La búsqueda

del consenso entre los múltiples intereses en conflicto preside la elaboración de las políticas. Los poderes públicos son neutrales y persiguen la adecuada resolución de los problemas a través de la mediación entre los grupos y las políticas resultantes. Un problema accede a la agenda cuando existe alguna solución viable y su significado social y el apoyo que despierta alcanzan la entidad o masa crítica suficiente, y asciende de nivel a medida que aumenta el número de personas afectadas. Aunque son los poderes públicos quienes formulan la agenda política, el resto de los actores participantes pueden exponer sus reclamaciones durante el proceso (Martín, 2002).

El neopluralismo sigue manteniendo que el Estado es ampliamente receptivo a las demandas de los grupos organizados, pero toma en consideración el encapsulamiento y la fragmentación sectorial de las políticas públicas (Real, 2000). Reconoce que algunos grupos gozan de acceso privilegiado a la elaboración de las políticas y consiguen que sus prioridades gocen de influencia sobre las decisiones que se adoptarán, pero que los demás agentes siempre disponen de cierta capacidad para modificarlas. La visión elitista del pluralismo admite la prevalencia de los intereses económicos de los productores y empresarios en determinados sectores o subgobiernos, aunque del enfoque original mantiene la existencia de poderes compensatorios junto a la presencia de un órgano público con cierta autonomía dentro de cada área de políticas (Martín, 2002).

Baumgartner y Jones sostienen que un marco pluralista se caracteriza por la interacción de las creencias y los valores que afectan a una política específica —que denominan idea de la política— con el conjunto de instituciones políticas existentes, que constituyen una jurisdicción o ámbito de competencia. El modelo propuesto para explicar la creación de los subsistemas parte de la suposición de que los actores utilizan una estrategia dual. Tratan, por una parte, de controlar o manipular la idea transmitida del problema, y por otra, de ajustar a su conveniencia la lista de participantes en el debate, trasladándolo a la jurisdicción más adecuada a sus intereses. Aunque la creación de un subsistema favorezca inicialmente a un individuo o grupo determinado, siempre existen vías institucionales a través de las que canalizar las reclamaciones de los afectados o terceros interesados excluidos del proceso. Los subsistemas o monopolios de la política, aunque resistentes al cambio, pueden llegar a desaparecer si sus adversarios son capaces de desvirtuar la idea que los caracteriza o cambiar sustancialmente las jurisdicciones en las que se desarrollan (Baumgartner y Jones, 1991). Sin embargo, el caso contrario también es cierto: si los actores con capacidad de presión o influencia no logran sus propósitos en una determinada jurisdicción, pueden intentarlo en otra que pueda resultar más receptiva (Cairney, 2007).

Las visiones pluralistas, aún manteniendo como elementos fundamentales las intenciones de los actores y su influencia en el resultado político en función del grado de acceso a los recursos, han ido incorporando progresivamente explicaciones de carácter estructural, aunque limitadas a un giro hacia posturas institucionalistas. Se toman ahora en consideración los niveles de institucionalización, de estabilidad y de interrelación entre los actores característicos de las distintas nociones de redes de las políticas (Jordana, 1995). Las perspectivas estructuralistas propiamente dichas, y en particular el análisis marxista y neomarxista, basan sus explicaciones del proceso político en factores sociales y económicos, y niegan o limitan la importancia de las variables políticas. Defienden que los estados, y por extensión, las organizaciones políticas, son estructuras de naturaleza exclusivamente económica que reflejan las relaciones de dominación existentes en la sociedad en cada momento histórico, y que son las

que ineludiblemente determinan el proceso y los resultados de las políticas. La relajación del componente económico de las teorías marxistas permite generalizar las perspectivas elitistas que —aunque sostienen una visión de las políticas basada en la existencia de una clase dirigente o élite que concentra el poder político y económico más allá de las adscripciones o diferencias partidistas— permiten estudiarlas concediendo mayor autonomía al comportamiento de los individuos. No obstante, mantienen que las políticas públicas tienden a reflejar las preferencias de poderosas minorías bien organizadas más que las del conjunto de la ciudadanía (Torreblanca, 2005).

En el proceso de construcción o de bloqueo de las políticas, es incuestionable la influencia de la capacidad de *lobby* o presión que poseen ciertos actores, que utilizan todo tipo de recursos para alcanzar sus objetivos. No se puede dar por supuesto que las prioridades con las que operan los poderes públicos sean aquellas consideradas socialmente como más urgentes, ni que el proceso de construcción de las políticas se ajuste a las necesidades del conjunto de actores implicados. «La pluralidad de actores presentes en las políticas, o la aparente capacidad de todos ellos de influir en el proceso de elaboración de esas políticas, no nos debería hacer olvidar la clara desigualdad de recursos con que cuentan en el escenario público» (Subirats, 2001: 262).

El sistema político español ha mantenido tradicionalmente una tendencia a la opacidad de los escenarios de decisión sobre políticas públicas. Las actividades de presión en favor de los intereses más poderosos, a través de contactos personales y relaciones políticas y económicas, son habituales. Se admite abiertamente la existencia de intereses y campañas de manipulación de la opinión pública. Paralelamente, los movimientos sociales han aprendido a servirse de técnicas de presión y de movilización social y a utilizar los recursos administrativos y judiciales que existen a su disposición. También es verdad que los partidos políticos han comprendido la importancia de controlar adecuadamente el aparato administrativo y judicial. Aunque los escenarios en los que se forman las políticas se han ido pluralizando, con lo que el marco de las decisiones públicas se ha abierto a un mayor número de actores, continúan existiendo muchos ámbitos en los que la formación de las políticas continúa basándose en unas instituciones públicas utilizadas con fines privados y unos actores sociales débiles, dependientes y con escasos recursos autónomos (Subirats, 2001).

El ejercicio del poder puede ser considerado desde tres puntos de vista: como una atribución formal o recurso inherente al Gobierno, como una capacidad individual de influencia, u originado por la adscripción a un grupo elitista o a una clase social determinada. Aunque la Xunta de Galicia defiende su independencia a la hora de adoptar decisiones, es evidente que las decisiones adoptadas favorecen los intereses de un determinado grupo de empresas, personificado en el Clúster de la Acuicultura de Galicia. Ellas redactan el Plan y señalan los emplazamientos de las instalaciones, que la Administración acepta sin grandes reparos. Además, el Gobierno da preferencia a sus intereses sobre los intereses municipales —con una declaración de supramunicipalidad de dudosa legalidad— y sobre los intereses de los potenciales afectados, a través de una declaración de interés público y utilidad social, que abre el camino a la utilización de la institución de la expropiación en beneficio de intereses privados y califica como estratégica una actividad minoritaria, de reducido impacto sobre el PIB gallego y de comprometida sostenibilidad, con el fin de convertirla en receptora prioritaria de subvenciones públicas. Parfraseando a Subirats, el peso de los intereses económicos y políticos se considera en muchas ocasiones prioritario a la articulación social (Subirats, 2001).

En cualquier caso, es irrefutable que la formación y evolución de la agenda política acaba revelando cuál es la estructura de poder que domina efectivamente el proceso de elaboración e implementación de una política (Aguilar, 1993; Delgado, 2002). En la mayoría de los casos, el poder y los intereses de los actores condicionan la formación y el comportamiento de las redes de las políticas a la hora de definir los problemas y de establecer las agendas. Se puede, por tanto, aceptar que, con carácter general y excepto en situaciones de desastre, crisis o alarma social, las agendas políticas se configuran por la acción competitiva de unos pocos líderes políticos y de los representantes de las elites sociales, con o sin la intervención de emprendedores, mientras que el resto de los participantes actúan como meros seguidores que se someten o se adaptan a la evolución del juego de poder, o, en el mejor de los casos, actúan como agentes catalizadores o modificadores del proceso. Se podría incluso aventurar que los asuntos de política de amplia repercusión económica —como el caso estudiado— se deciden con un esquema elitista. A medida que desciende el alcance económico, las políticas tienden a seguir esquemas más pluralistas.

Si la distribución del poder es tan importante en la formación de la agenda, conviene analizar el comportamiento del actor que lo ostenta formalmente: el Gobierno. El concepto de estilo de hacer política (*policy style*) se refiere a cómo el actor gubernamental afronta la solución de los problemas. Esta perspectiva permite explicar su actitud frente a los problemas, si en la decisión intervienen varios actores, si existen redes que influyen en la forma en que se toman las decisiones, si se trata de imposiciones encubiertas de alguna de las partes, o si existen actores con mayor cuota de poder o capacidad superior para influir en las negociaciones y obtener mayores beneficios (Corzo, 2002).

Richardson propuso cuatro grandes categorías de estilos de políticas en función de la actitud que adopta el Gobierno ante los problemas y de la relación que mantiene con el resto de los participantes, resultado de la combinación de dos formas de actuar: una pasiva y reactiva, por la que interviene solamente ante situaciones o hechos consumados, y otra preventiva y activa, anticipándose a los problemas; y dos posturas ante los demás actores: una negociadora, a la búsqueda del consenso, y otra autoritaria e impositiva (Richardson, 1982). Posteriormente, completó esta tipología añadiendo otras variables como la continuidad del régimen político, la centralización en la toma de decisiones, la autoridad de los funcionarios y la implicación de grupos poderosos ante los que se ceden cuotas de poder (Richardson y Watts, 1985). Olsen, Roness y Saetren profundizaron en otros aspectos relacionados con la actuación de los grupos implicados a partir de los recursos de que disponen y de las instituciones que dirigen (Olsen, Roness y Saetren, 1982).

Lo relevante del enfoque es que permite detectar las actitudes que permanecen a lo largo del tiempo y que caracterizan el comportamiento de los actores gubernamentales ante problemas equiparables. «El enfoque de estilo de políticas facilita el conocimiento de las reglas del juego que se siguen en cada ámbito institucional, la dinámica que siguen los actores que intervienen de forma más directa, los escenarios que se eligen para tomar decisiones y evitar conflictos o incrementarlos, y lo que es más importante, para detectar la posición y la actitud del Gobierno ante los problemas» (Corzo, 2002: 397).

La perspectiva de los estilos de política no solo tiene en cuenta las posturas que adoptan los gobiernos, sino también las de aquellos que ayudan a consolidarlas. Las políticas de marcado carácter económico se caracterizan por la intervención de grupos corporativos que, al tratar de condicionar la actitud de los decisores, desempeñan un papel importante en el pro-

ceso de formación, lo que justifica la necesidad de utilizar conceptos como redes de política, o conceptos relacionados con la distribución del poder, con el fin de profundizar en el conocimiento de los actores y de las interrelaciones que intervienen en los procesos de negociación (Corzo, 2002). Los gobiernos tienen tendencia a buscar el acuerdo con los pocos actores que, por formar parte de la red o comunidad de la política sectorial, son relevantes para el proceso, con aquellos cuya labor de intermediación resulta imprescindible, o con los necesarios para legitimar los acuerdos adoptados (García, 1980; Subirats, 1991). De hecho, en la mayoría de las ocasiones —y también en el caso analizado— la negociación se reduce a los empresarios del sector afectado y a los representantes políticos de la administración que tiene encomendada la gestión de la actividad, cuando no únicamente a los miembros de la cúpula del partido en el Gobierno. Ello no impide que, posteriormente, los acuerdos logrados se trasladen por imposición a los actores no admitidos en la fase decisoria.

En el caso analizado, el Gobierno gallego reacciona ante la presión o la persuasión de las empresas impulsadas por la situación insostenible de ilegalidad en la que se encuentran la mayoría de las instalaciones y por la posibilidad de acceso a financiación pública en condiciones inmejorables, y busca una solución de consenso con las empresas representadas en el Clúster. Adoptando un estilo reactivo e incrementalista, al aprobar un Plan que perpetúa la ilegalidad al amparo de una política de hechos consumados, trata de aplazar la aplicación de la reglamentación vigente. Tanto el Gobierno del Partido Popular, con el Plan Sectorial de Parques de Tecnología Alimentaria, como el del Partido Socialista, con el Plan Gallego de Acuicultura, han mantenido una estrategia dura y cerrada a la negociación con todo lo que no represente al sector empresarial; han impuesto autoritariamente a los afectados un modelo de política que beneficia únicamente a las empresas del sector, en detrimento de otros posibles esquemas de actuación más sostenibles y favorables para el desarrollo económico local.

5. RACIONALIDAD Y MARCO INSTITUCIONAL

La teoría de la elección racional aplicada a la ciencia política parte de la base de que el factor explicativo clave de una política pública son los actores y sus preferencias. El juego político es el resultado de la interacción de actores autónomos que persiguen sus intereses y maximizan sus preferencias, y que son capaces de determinar los medios necesarios para lograrlo (Sánchez, 2002). El comportamiento racional de los individuos en el sistema político se asimila al de los agentes en el mercado, guiados por la tendencia a maximizar su utilidad o beneficio y a reducir los riesgos o costos. La acción de tomar una decisión será siempre una acción informada, calculada, condicionada por criterios estratégicos y encaminada a la selección de la alternativa óptima (Curzio, 1998). Para la mayoría de los defensores de la elección racional, los intereses se traducen invariablemente en deseos de poder, dinero y estatus, independientemente del actor y del contexto en el que esté situado (Sánchez, 2002).

Desde el punto de vista práctico, puede considerarse signo de racionalidad tanto la existencia de amplia documentación sobre el asunto objeto de análisis, que haya servido de argumentación a las decisiones adoptadas y en la que se determinan y describen los intereses subyacentes, como la amplitud de la gama de opciones presentadas al decisor y, por supuesto, la justificación de que la opción elegida es aquella que presenta el mejor balance de beneficios y perjuicios.

Aparentemente no existen estudios alternativos al Plan, redactado *ad hoc* para justificar una opción de política concreta, y que no se caracteriza precisamente por la rigurosidad de

su contenido. El análisis comparativo se reduce a la mera identificación y descripción de variantes de la única política propuesta. Tampoco se han considerado otras posibles actuaciones dentro del sector, como la repoblación intensiva, la protección de zonas naturales de cría o la utilización de instalaciones flotantes o sumergidas, por poner algún ejemplo. No se han evaluado las posibles externalidades negativas, representadas fundamentalmente por las dificultades inducidas a la evolución de otros sectores económicos como el turístico o al propio desarrollo local. Ni siquiera se han valorado estrictamente las ventajas o inconvenientes de la no decisión.

Con el fin de evaluar la racionalidad en la actuación de los actores implicados, se analizaron con detalle sus interacciones mediante juegos en los que se enfrentan la comunidad de la política —integrada por el Gobierno y el Clúster— y la red de asunto —compuesta por los afectados y los ecologistas—, que representan sus posibles estrategias y sus preferencias sobre la política acuícola en discusión. Cada grupo de actores cuenta al menos con dos estrategias de acción. El grupo encabezado por el Gobierno pretende imponer sus criterios y mantiene una actitud absolutamente cerrada a la negociación con los opositores. Los afectados y los ecologistas tratan de llevar la contestación a la calle y de explotar los recursos de defensa administrativa y judicial; buscan generar el mayor grado posible de conflictividad y de repercusión mediática con el fin de movilizar a la opinión pública. Dada la posición dominante del Gobierno, el gran desequilibrio de recursos entre los dos grupos contendientes y la poca convicción e integración demostrada por el colectivo de afectados, es difícil aventurar cualquier atisbo de cooperación frente a las actuales estrategias competitivas o defensivas. Tampoco los aspectos institucionales favorecen la confianza entre los actores, en el sentido de incentivar la búsqueda de acuerdos y la expectativa de que sean respetados.

El supuesto más complejo toma en consideración la estructura de poder y la disponibilidad real de recursos; por lo tanto, analiza la relación beneficio/coste relativa que puede suministrar cada uno de los cuatro resultados posibles a ambos grupos de actores. La matriz de resultados propuesta en la tabla 2 refleja, aunque sea débilmente, los desequilibrios existentes.

Las estrategias del Gobierno se sitúan en el eje vertical y las de los afectados en el horizontal. La cifra que figura a la izquierda representa la valoración del Gobierno y la de la derecha la de los afectados. Se han considerado los siguientes criterios en función de la valoración que cada uno de los actores hace de los resultados partiendo de los recursos puestos en juego: óptimo, 4; bueno, 3; malo, 2; y muy malo, 1. Para reducir la complejidad, se supone que el juego es de suma cero. Esta hipótesis es discutible si se tiene en cuenta que los grupos empresariales interesados pueden ser reacios a reducir sus requerimientos y pueden trasladar sus propuestas empresariales a otro país, o al menos amenazar con ello. Tal posibilidad podría, por una parte, restar atractivo a los decisores políticos, aun cuando existan políticas alternativas igual de eficientes o más desde el punto de vista económico y social, y, por otra parte, introduce variabilidad en el juego y presión adicional sobre los gobernantes y sus posibles intereses.

La matriz de resultados confirma, sin lugar a dudas, que la mejor opción para el Gobierno es imponer su política. Dada la enorme diferencia de recursos puestos en juego, y considerando que el coste electoral, en cualquiera de los casos, será extremadamente bajo, no existe la posibilidad de que se produzcan soluciones de equilibrio. Por la misma razón, tampoco el Gobierno tiene incentivos para buscar una solución menos polémica y, con ella, la reducción del conflicto. Por otra parte, aunque los afectados fuesen capaces de poner en marcha una estrategia óptima e integrada de contestación social —lo que tampoco parece plausi-

ble—, al Gobierno todavía le quedaría la estrategia de dividir. Si los afectados no son capaces de llegar a un acuerdo y mantenerlo, el resultado se trasladará a la casilla B; en caso contrario, se situará en una posición intermedia entre A y B, en función del grado de fragmentación inducido por el Gobierno.

Por lo tanto, y en estricta aplicación de la teoría de juegos, la estrategia de la Consellería de Pesca es absolutamente racional. Otra cuestión distinta es determinar cuáles son realmente las razones que la impulsan a tal decisión. El análisis de la formación de la agenda se realiza a partir de los aspectos externos que se manifiestan al investigador, no a partir de las motivaciones internas que afectan al individuo cuando decide o influye en la decisión, que permanecen, en la mayoría de los casos, ocultas al observador.

Como consecuencia, puede afirmarse que la racionalidad está casi siempre presente, ya que, en general, todos evitan actuar en contra de sus intereses, aunque el analista no siempre está en condiciones de desentrañarlos, individualizarlos y cuantificarlos, y establecer así una escala de preferencias. En general, solo se puede afirmar que los actores políticos individuales se mueven en un amplio intervalo delimitado por sus intereses personales más perversos y aquellos otros más altruistas, es decir, entre la maximización del interés personal y del interés público, respectivamente. Además, la posibilidad de que las preferencias ajenas a los decisores se tomen en consideración mantiene una relación inversa con la concentración de poder.

La confluencia de participantes, con sus recursos y preferencias, genera estructuras de interacción que, al mantenerse en el tiempo, pueden dar lugar a normas de comportamiento capaces de desembocar en un proceso de institucionalización, con lo que las pautas se convierten en reglas de juego comúnmente aceptadas, bien porque se formalizan en el ámbito legal o simplemente porque son aceptadas tácitamente por los actores.

El enfoque neoinstitucionalista basa la explicación de la conducta en las estructuras sociales en lo que los autores denominan «la lógica de lo apropiado» (March y Olsen, 1997). Incorpora el concepto de institución —concebido como un conjunto de normas de comportamiento regularizadas, conocidas y aceptadas por un colectivo de individuos para el que constituyen guías de conducta e incentivan determinados comportamientos— y el concepto de las ideas como elemento motivador, entendidas como construcciones cognitivas que permiten explicar las preferencias de los actores, la elección de las alternativas de acción concretas, el funcionamiento de las instituciones y los resultados de las políticas. De acuerdo con este enfoque, las políticas públicas reflejan no solo los equilibrios de poder o la capacidad de influencia de los actores, sino también el entramado de instituciones sociales y políticas presentes en la sociedad y el intercambio de ideas, origen del aprendizaje producto de la interacción social (Real, 2000).

Las instituciones pueden ser entendidas como los valores y reglas de comportamiento formales e informales que rigen una sociedad en un determinado momento. El marco formal por excelencia es el constituido por la legislación vigente y la estructura que determina los distintos niveles de autoridad y competencias. El marco informal está caracterizado por los comportamientos sociales y políticos y la reacción esperada ante ellos de los otros actores y de la opinión pública en general. Las instituciones tienen valor explicativo porque reducen el rango del comportamiento potencial al especificar las acciones requeridas, permitidas o prohibidas; no obstante, no influyen en las decisiones de una manera determinista. Además de existir distintas posibilidades de acción, que dejan un amplio margen de elección a los actores, los individuos pueden incumplir las reglas institucionales siempre que estén dispues-

tos a asumir el coste de las sanciones estipuladas. Más aún, la influencia de las instituciones en las opiniones y preferencias y, por lo tanto, en las decisiones, no tiene por qué ser absoluta (Scharpf, 1997; Sánchez, 2002).

Las reglas pueden ser objeto de maniobras de los actores buscando que les favorezcan, cuya efectividad dependerá de los recursos bajo su control, de la fortaleza de sus alianzas o de la capacidad para atraer nuevos colaboradores a su posición (Real, 2000). El Plan Gallego de Acuicultura, como ocurre con frecuencia cuando se planifican actividades sectoriales, crea un cuerpo reglamentario específico que incluso entra en contradicción con otras disposiciones legales de mayor rango, con lo que subvierte el marco jurídico vigente y facilita su utilización y la de la estructura administrativa en beneficio de intereses privados, mediante la declaración de interés público y de utilidad social y la calificación de la actividad como estratégica. La primera finalidad del Plan es actuar como instrumento para legalizar *de facto* instalaciones que incumplen el planeamiento urbanístico municipal, la ley de costas, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas y la legislación medioambiental. Para ello, reduce notablemente las exigencias para el mantenimiento y la ampliación de las plantas existentes con respecto a las de nueva implantación. Además, y dado que la futura implementación de la política estaría sometida a autorizaciones relacionadas con competencias exclusivas de los ayuntamientos, como las urbanísticas y el ejercicio de actividades, la Xunta de Galicia, recurriendo a argumentos jurídicos y sociales cuando menos discutibles, declaró el Plan de carácter supramunicipal con el fin de evitar cualquier contratiempo administrativo. Como consecuencia, los recursos políticos de los gobiernos locales han quedado notablemente reducidos.

Dentro del marco institucional informal también tendrán cabida, entre otras cuestiones, la tolerancia al autoritarismo, la delincuencia menor, los delitos de guante blanco o la corrupción. La dificultad para ejercer un control social efectivo de la actuación política, condición *sine qua non* para un funcionamiento representativo efectivo —tal como mantiene la Teoría de la Agencia—, y la relajación y la discriminación en la aplicación del sistema de sanciones administrativas y judiciales son determinantes para la proliferación de tales comportamientos, y configuran una arena institucional que caracteriza peculiarmente el proceso de las políticas en España. Esta situación adquiere especial relevancia cuando el sector público actúa como regulador del sector privado, como en este caso. La posibilidad de abrir negociaciones para mitigar los efectos de las normas puede llevar a la confluencia de intereses particulares, para los que el interés público se convierte en mera moneda de cambio.

Las instituciones pueden explicar cualquier tipo de comportamiento político con la única condición de que sea socialmente aceptado, independientemente de su carácter formal o informal. Si el latrocinio o la corrupción son tolerados como parte de la actuación política, pasan a formar parte de las instituciones que ordenan el proceso de las políticas. Es decir, la costumbre y el comportamiento histórico, ya sea por anestesia o por inmunización social, se convierten en norma en la misma medida en que se institucionaliza la pena de muerte, la pobreza o la guerra.

Por lo tanto, la estructura de poder también está presente en la configuración de las instituciones. A medida que se concentra el poder, aumenta la posibilidad de adaptación o de manipulación del marco institucional formal a los intereses elitistas, con lo que su importancia como variable explicativa decrece. Simultáneamente, aumenta la trascendencia de las acciones sometidas al arbitrio de un marco informal en general poco transparente y determi-

nado, en gran medida, por la capacidad de tolerancia social. El análisis del caso revela que existe una profunda interrelación entre la capacidad individual de decisión, fuertemente correlacionada con la concentración del poder, y la configuración del marco institucional formal.

6. CONCLUSIONES

A lo largo del artículo ha quedado esbozado cómo el proceso de las políticas públicas en general, y la formación de la agenda en particular, son una función de la actuación estratégica y racional de los individuos, que buscan maximizar sus intereses particulares, y del marco institucional, que determina el comportamiento de los actores frente a la sociedad. No obstante, ambas están correlacionadas con la distribución de poder, que puede variar desde una perspectiva pluralista, en la que el proceso de políticas está distribuido y cualquiera puede participar e influir en él, hasta una concepción elitista, en la que dicho proceso está concentrado en manos de unos pocos, lo que resta independencia a las dos variables. La posibilidad de que los decisores tomen en consideración intereses ajenos está en relación inversa con la concentración de poder. A medida que crece la concentración, también aumenta la viabilidad de adaptar el marco institucional formal al servicio de quien lo detenta y la trascendencia de las acciones sometidas al arbitrio de un marco informal, netamente determinado por la opacidad informativa y la tolerancia social.

El estilo de política utilizado por el Gobierno gallego es respetuoso con la distribución de recursos y, por lo tanto, con la estructura de poder establecida. Las relaciones que mantiene la Xunta de Galicia con las empresas integradas en la comunidad de la política se basan en la negociación y la búsqueda del consenso, mientras que con los actores opositores se reducen a la imposición.

Los intereses de las empresas del sector han sido determinantes en las decisiones hasta ahora adoptadas. La particular interpretación de la normativa vigente, avalada por la Xunta de Galicia, les otorga beneficios extraordinarios, en contraposición con los grandes perjuicios y externalidades que tendrán que ser soportados en exclusiva por los actores afectados.

Notas

- 1 Algunos datos han sido actualizados teniendo en cuenta los acontecimientos ocurridos desde la fecha de finalización del trabajo en junio del 2008.
- 2 La base fundamental de los piensos utilizados en acuicultura son las harinas de pescado. La cría de peces y de algunos crustáceos, que contribuye con un 15 % (peso húmedo) a la producción mundial del sector, consume el 20 % (peso seco) del total de la harina de pescado producida, a lo que se dedica el 25 % de las capturas procedentes de la 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). Unas simples operaciones matemáticas ponen en evidencia la paradoja: para producir 1 kg de peces de crianza se precisan, por lo menos, 1,3 kg de harina de pescado, que equivalen aproximadamente a 2 kg de pesca extractiva.
- 3 De acuerdo con los cálculos realizados por el autor para una de las plantas a partir de los datos contenidos en el Plan, la inversión pública por puesto de trabajo asciende a 97 000 € a partir de las previsiones oficiales de creación de empleo, que duplican la cifra estimada tomando en consideración la ocupación de las instalaciones en funcionamiento.
- 4 La resolución, que fue desestimatoria para la práctica totalidad de las presentadas por los afectados, se pospuso, supuestamente para no influir en los resultados de las elecciones generales.
- 5 Véase la página 7 del Plan Sectorial de Parques de Tecnología Alimentaria, aprobado en el 2005 por el Consello de la Xunta del Partido Popular.
- 6 De acuerdo con las nuevas directrices de la Unión Europea y excepto circunstancias especiales aplicables a zonas y proyectos muy determinados, el porcentaje de ayudas públicas en Galicia queda fijado en el 30 % y continuará reduciéndose progresivamente hasta el 2013. Esta razón tal vez justifica el interés del Gobierno gallego por aprobar el Plan antes de que finalice el 2007. No obstante, el procedimiento de expropiación de terrenos para, seguidamente, adjudicarlos a las empresas del sector mediante concesión no deja de ser una forma de ayuda económica indirecta, del mismo modo que la práctica habitual de sobrevalorar los presupuestos de implantación es una forma de elevar la participación pública real en la inversión.

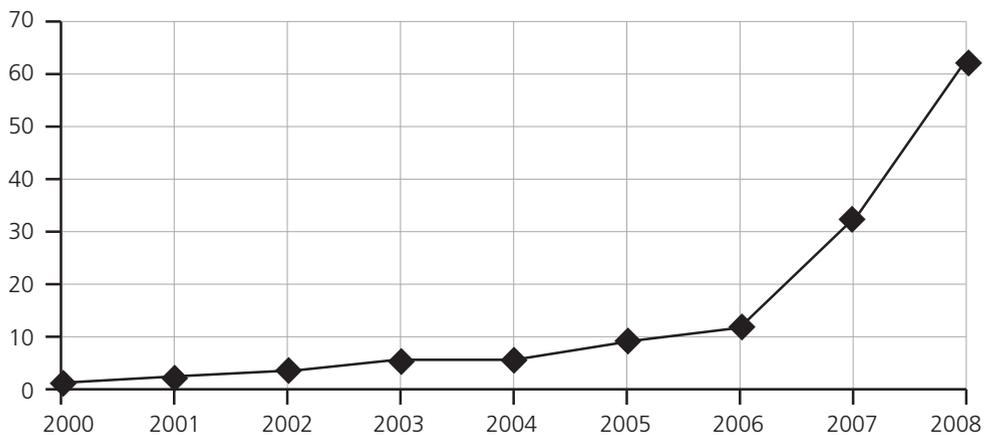
TABLA 1 MATRIZ DE ACTORES				
Actor	Objetivos formales	Intereses reales	Impacto	Influencia
Individuo o grupo de individuos con intereses homogéneos	Formulación pública de los objetivos perseguidos por los actores	Objetivos reales puestos de manifiesto por la actuación de los actores	Beneficio o pérdida de los actores	Capacidad del actor para impulsar, obstaculizar o vetar
Gobierno	Promoción de una actividad económica estratégica respetuosa con el medio ambiente, la conservación del patrimonio y el desarrollo urbanístico	Indeterminados, entre altruistas (sociales) y perversos (económicos de partido o personales)	Beneficio físico y moral	Capacidad exclusiva para aprobar o vetar
Clúster	Dinamización de la economía y creación de empleo	Mayor beneficio empresarial, facilidades de crecimiento y acceso a financiación pública (económico)	Beneficio físico	Capacidad muy alta para impulsar
Afectados	Defensa del entorno económico, social, cultural y medioambiental	Relacionados con su patrimonio y negocios (económico) y su <i>modus vivendi</i> (social)	Pérdida física y moral	Capacidad de resistencia baja
Grupos ecologistas	Defensa del entorno social, cultural y medioambiental	Relevancia social y afiliación (organizacional) y un estatus conservacionista (medioambiental)	Pérdida moral y estratégica	Capacidad de resistencia baja

Fuente: Elaboración propia a partir del 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», disponible en <http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1357/matrizactores.pdf>.

TABLA 2 ESTRATEGIAS – MODELO AJUSTADO			
		AFECTADOS	
		Movilización	Acuerdo
GOBIERNO	Imposición	A Mantener Plan Alta conflictividad 3,2	B Mantener Plan Baja conflictividad 4,1
	Acuerdo	C Negociar Plan Alta conflictividad 1,4	D Negociar Plan Baja conflictividad 2,3

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA AGENDA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir del cálculo del promedio mensual de las 988 noticias relacionadas con la acuicultura aparecidas en el diario *La Voz de Galicia* entre el 22/05/2000 y el 04/03/2008, disponibles en <http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/index.htm>.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias:

- BAUMGARTNER, F. R. y 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 y 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 y 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 y A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GRINDLE, M. S. y 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 y A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ORTEGA, N. y 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 estrategas. La política de educación y el problema de la elección escolar», en M. Grau y 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 y 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, 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 en los textos de referencia

- AGUILAR, L. F. (ed.) 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- BAUMGARTNER, F. R. y B. D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- COBB, R. W. y 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. y 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, Nueva York: Harper Collins College Publishers).
- MARCH, J. G. y 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*. Nueva York: The Free Press).
- MARSH, D. y R. A. W. Rhodes (eds.). 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- MENY, I. y J. C. Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- OLSEN, J. P., P. G. Rones y H. Satren. 1982. «Norway: still peaceful coexistence and revolution in slow motion?», en 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. y S. J. Watts. 1985. «National policy styles and the environment», *Discussion Paper*, 16. Berlín: Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft, mimeo.