

LA REGULACIÓN DE LA PESCA EN GALICIA: ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE JUEGOS

Antón Losada*

Universidad de Santiago de Compostela

Este artículo se plantea como un intento de desentrañar los problemas de cooperación entre los diferentes actores presentes en el escenario de la pesca de Galicia, aquellos propios de la gestión de un bien común como las pesquerías y aquellos planteados por los cambios de políticas ambicionados por parte la Administración Autónoma durante la década de los Noventa, empleando para ello la óptica del análisis de la percepción de los propios actores y su racionalidad ante la cuestión de la cooperación.

Para ello, empleando el instrumental analítico de la Teoría de Juegos, se tratarán de establecer desde el análisis teórico cuáles son las percepciones que cada actor tiene sobre la situación, cuál es su racionalidad instrumental para valorar la decisión de cooperar o no cooperar, cuál será estrategia dominante ante el proceso de implementación, y finalmente cuál es el impacto producido en todos estos elementos por la entrada de un nuevo jugador, (el actor autonómico) el cual dispone además de importantes recursos.

El segundo paso consistirá en efectuar una descripción sintética de los principales aspectos de la nueva política de pesca impulsada por la Xunta de Galicia durante la Década de los Noventa, centrándonos de manera especial en sus aspectos legales y regulativos, pasando posteriormente a considerar cuál ha sido su impacto tanto sobre las percepciones y estrategias de los diferentes actores, como sobre las relaciones de interacción entre los mismos.

Los resultados de este análisis teórico se contrastarán, en el apartado final de este artículo, con algunos datos empíricos disponibles acerca de la

* Doctor en Derecho. Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración

evolución del problema: datos de furtivismo, datos de resultados económicos y legales, evolución de situaciones concretas, físicamente localizadas y altamente representativas de dinámicas habituales en la actividad, en especial referidas al caso del marisqueo, donde las competencias regulativas de la Xunta de Galicia tienen un carácter exclusivo.

1. El equilibrio tradicional en el caso de la pesca gallega

Partimos de un enfoque para el análisis cercano a la enriquecedora y desafiante propuesta de Scharpf (1997) sobre la necesidad, en el área de las políticas de públicas, de buscar la combinación correcta entre el uso de los exigentes modelos teóricos y las técnicas de investigación empírica de las políticas, simplificando en la medida de lo necesario los primeros para reforzar su utilidad y fortaleciendo los niveles de exigencia y rigor de las segundas para elevar su potencia explicativa, al objeto de mejorar y extender las posibilidades del análisis de políticas como instrumento para desentrañar, en alguna medida, la complejidad de los fenómenos sociales y extraer información útil y válida.

A tal fin propone el autor, a la hora de desarrollar los modelos teóricos y abordar estudios de talante empiricista, un uso sistemático de los conceptos básicos, más que del instrumental matemático. Tales conceptos son (i) la interacción estratégica: los actores son conscientes de su situación de interdependencia y emplean previsiones sobre las hipotéticas elecciones de los demás a la hora de efectuar las suyas, y (ii) el equilibrio como resultado: ningún actor puede obtener mejoras en sus resultados mediante la variación unilateral de sus estrategias (Scharpf 1997).

Lo que sigue a continuación es una análisis del problema donde se emplea el enfoque de la Teoría de Juegos. Para ello, se emplean tres instrumentos básicos: (i) Jugadores: cualquier actor individual o colectivo a quien se le asigna la capacidad de efectuar elecciones intencionadas entre cursos de acción alternativos; (ii) Estrategias: o los tipos de acciones de que dispone cada jugador; y (iii) valoraciones: el valor asignado por cada jugador a los diferentes resultados en función de sus prioridades. El juego existe si los diferentes cursos de acción posibles son interdependientes, de tal forma

que el resultado final se verá afectado en función de las elecciones efectuadas en su momento por los distintos jugadores (Scharpf 1997).

El caso de la pesca es, en este sentido, una situación de juego con diferentes jugadores, cursos de acción disponibles y valoraciones, y cuyo resultado depende en buena medida de la interacción entre los jugadores y sus respectivas elecciones estratégicas. En este caso el modo de interacción dominante se aproxima al entorno de aquel identificado por Scharpf como una de las formas básicas de interacción -junto a la acción unilateral, el acuerdo negociado y la votación mayoritaria-, a la que denomina como “*dirección jerárquica*”: el Estado, en este caso las administraciones Central y Autonómica, dispone de autoridad legítima -proveniente en este caso del acuerdo institucional que, tras unas elecciones, proporciona legitimidad y control a la autoridad gubernativa jerárquica- para imponer un determinado tipo de solución alcanzado, bien por vía de la negociación y el acuerdo, la votación mayoritaria o la decisión unilateral y, si fuera preciso, autoritaria (Scharpf 1997, p.171).

La hipótesis que sostiene este análisis teórico de la pesca en cuanto que problema referido a la gestión de un recurso común, con los problemas característicos de un bien público en cuanto a su provisión y más próximos a los propios de un bien privado o quasiprivado en cuanto a su apropiación (E. Ostrom 1990), es que la entrada de un nuevo jugador en los problemas de la pesca gallega, -la Administración Autonómica-, ha provocado la modificación de las reglas, tanto formales como informales, de interacción entre los restantes jugadores, y ha causado un desequilibrio en la correlación de fuerzas y reparto de resultados entre los mismos, provocando la formación de una coalición que ha modificado sustancialmente las estrategias de interacción de todos los jugadores y ha desbloqueado la situación de explotación no cooperativa de los recursos pesqueros.

1.1. Los actores y su racionalidad

Partimos de suponer que, a la hora de explotar una pesquería, hay dos grandes opciones estratégicas básicas, que admiten diferentes grados de intensidad, lo que no afecta decisivamente al resultado final:

1. Asumir el riesgo de llegar al agotamiento de los recursos a cambio de mantener los usos y técnicas de explotación utilizadas hasta ese momento, conservando estables los resultados económicos, al menos en el corto plazo. Opción que cuenta, en el caso gallego, con precedentes históricos ya que, de manera significativa, pe. la actividad del marisqueo tal y como la conocemos hoy en día tiene su origen en la crisis causada en la actividad tradicional, dedicada casi de manera exclusiva al marisqueo de la ostra y fundamentalmente para la industria de la conserva, que a su vez tuvo su causa en la práctica extinción de la especie a finales del siglo XIX debido a su sobreexplotación (1); siendo dicha crisis lo que obligó a diversificar y ampliar las especies objeto de explotación.
2. Implementación de regulaciones, públicas o privadas, orientadas a conseguir una explotación sostenible, tanto desde el punto de vista biológico como económico, del recurso, regulaciones que al menos en el corto plazo comportarían:
 - Restricción económica de la actividad y costes financieros.
 - Crisis de empleo por causa de la reducción del volumen e intensidad de la actividad.
 - Costes sociales y políticos en el caso de una regulación pública, dado que necesariamente supone restringir el acceso a la pesca a grupos que hasta ese momento podían acceder libremente.

Sobre esta base, se trata ahora de trazar el mapa de aquello que Scharpf denomina la *constelación* de actores (Scharpf 1997), esto es, sus formas de situarse, sus estrategias dominantes y preferencias y las relaciones establecidas entre ambas y los resultados obtenidos; formalizar en suma las diferentes situaciones empleando los diferentes tipos de juegos suministrado por la teoría, como ejercicio útil para explicar los resultados de la interacción entre los actores y los propios resultados de las políticas.

En el caso de la pesca gallega -referida en este caso a aquella que se desarrolla en el ámbito de las aguas interiores y zonas intermareales por ser donde la Administración Autónoma dispone de competencias efectivas y la

(1) Encontramos noticias del inicio de dicha crisis en los trabajos del biólogo Mariano de la Paz Graells (1870) en el último tercio del siglo XIX.

causalidad entre su acción y los resultados puede apreciarse con mayor validez-, se han identificado tradicionalmente cuatro actores principales, o jugadores, presentes en el espacio de la política. Técnicos (fundamentalmente biólogos y economistas encuadrados en la administración y cuadros directivos de las asociaciones profesionales del sector y ámbitos académicos), Administración Pública Central (2), armadores o patronal y marineros o trabajadores. A cada uno de ellos resulta relativamente sencillo asignarle su correspondiente ordenación de preferencias y valoración de los resultados.

Para los **Técnicos** las prioridades más relevantes serían:

- Conservación y sostenimiento de los recursos
- Mantenimiento de la actividad económica. y conservación de los niveles de empleo.
- Minimización de costes políticos y organizativos.

En cuanto a los diferentes resultados posibles, para este grupo se ordenarían así:

- Evitar el agotamiento de los recursos como requisito indispensable para asegurar cualquier otro resultado de suma positiva.
- Evitar la crisis económica de la actividad, sería el segundo peor resultado, ya que afectaría a su trabajo como técnicos, especialmente en el caso de los economistas, y uno de sus objetivos como grupo: establecer pautas de explotación óptimas.
- Evitar la crisis de empleo.
- Evitar los costes políticos y sociales de las medidas, no relevantes dado que su posición de técnicos se los minimiza, ya que normalmente se transferirán a los responsables políticos.

El peor resultado posible y no aceptable es el agotamiento de los recursos. Su estrategia dominante será impulsar las medidas conservacionistas

(2) Se mantiene fuera de este análisis a un quinto jugador, las instituciones comunitarias, no porque se minimice el impacto de su aparición en el espacio de la política, sino porque su incorporación no afecta sustancialmente a los resultados, dado que el análisis se centra fundamentalmente sobre la gestión de los recursos comunes explotados en las aguas interiores, sobre las cuales carece de competencia, y por considerar que dichas instituciones no son objeto central de estudio para esta investigación.

por encima de cualquier otra consideración, incluidas las de carácter económico, ya que desde su planteamiento el agotamiento de los recursos implica la extinción de cualquier tipo de actividad.

Desde el punto de vista de los técnicos, el problema de la pesca se formalizaría a través del modelo del Juego del Seguro. Son actores cuya cooperación en políticas intervencionistas y de carácter conservativo es segura casi con independencia de las estrategias de los restantes actores; hecho especialmente significativo dado que algunos ocupan posiciones clave en el sector público, son los principales generadores de información y soluciones y en determinados casos, como acontecerá en el gallego, ocupan posiciones dentro de la administración donde afectan de manera directa a la obtención de licencias y permisos para la actividad pesquera.

MATRIZ 1. JUEGO DEL SEGURO (Biólogos y técnicos)

		Técnicos	
JUGADOR B		<i>Cooperar</i>	<i>No Cooperar</i>
<i>Cooperar</i>		Mejor resultado posible	
<i>No cooperar</i>			Peor resultado posible

Su ordenación de resultados preferidos sería:

1. CC
2. CN
3. NC
4. NN

Desde el punto de vista de la **Administración Central**, y sus responsables políticos, la ordenación racional de preferencias sería:

- Obtener un rendimiento político satisfaciendo las demandas del sector extractivo, al menos en el corto plazo; aunque la perspectiva de un agotamiento de la actividad y sus altos costes económicos y sociales, les llevaría a preferir desarrollar soluciones consensuadas

con el sector que permitan una explotación sostenida de los recursos y, en su caso, regulaciones cuyos costes políticos no superen a los beneficios producidos por éstas, dado que la pesca desde una perspectiva de Estado Central es un problema con menor peso relativo que desde la perspectiva gallega, responsable de más del 50% del sector pesquero español.

- Asegurar los beneficios y los niveles de empleo del sector extractivo.
- Asegurar la conservación de los recursos.

El peor resultado posible sería aquel donde los costes *políticos* de las políticas superen a los beneficios, lo cual podría suponer la reprobación de su gestión. La estrategia dominante será conservar los costes políticos por debajo de los beneficios de la política, y oscilará entre mantenerse al margen o en una actitud pasiva ante las prácticas del sector, y en su caso, bien subsidiar con fondos públicos los efectos que la sobreexplotación produzca, bien poner en marcha regulaciones tendentes a evitar el agotamiento de los recursos, siempre y cuando ello se haga mediante las actitudes de cooperación de los demás actores o por medio de medidas coercitivas cuyo coste político sea soportable.

Desde el punto de vista formal, el problema de la pesca se corresponde en el caso de la administración con el modelo del Juego del Cobarde, la no cooperación es su peor resultado puesto que el agotamiento de los recursos sería desastroso y le reportaría altos costes políticos. Está dispuesto a cooperar en el límite de dicho agotamiento aunque los demás actores no lo hagan, sea por vía de una regulación de los usos de explotación, sea por vía de la aportación directa de recursos financieros hacia el sector extractivo.

MATRIZ 2. JUEGO DEL COBARDE (Administración)

		Administración	
JUGADOR B	<i>Cooperar</i>	<i>No Cooperar</i>	
<i>Cooperar</i>			Mejor resultado posible
<i>No cooperar</i>			Peor resultado posible

De acuerdo con sus prioridades, su ordenación de preferencias en cuanto a los resultados sería:

1. NC
2. CC
3. CN
4. NN

Desde la perspectiva de los **armadores**, considerados a título individual y a través de sus organizaciones sectoriales, sus prioridades se ordenan de la siguiente manera:

- Evitar en el corto plazo la crisis económica de la actividad.
- Evitar el agotamiento de los recursos en el largo plazo y siempre que las medidas no afecten de manera directa a sus beneficios económicos.
- Evitar la crisis de empleo.

Su prioridad es el mantenimiento de la actividad económica, la explotabilidad del recurso, lo cual suele ir unido en su percepción, y en la experiencia de su competencia con otros armadores y flotas, al mantenimiento e incluso el aumento del esfuerzo pesquero para superar cualquier hipotética crisis de los resultados económicos. La estrategia dominante para este colectivo es pescar hoy.

Desde el punto de vista de los **trabajadores**, incluyendo tanto a aquellos por cuenta ajena como a los autónomos, las prioridades son

- Evitar una crisis de empleo.
- Evitar en el corto plazo la crisis económica de la actividad.
- Evitar el agotamiento de los recursos, en el largo plazo y siempre que las medidas no afecten de manera directa a sus beneficios económicos.

Su prioridad es el mantenimiento de su empleo, lo que suele ir unido en su percepción al mantenimiento del esfuerzo pesquero. Adoptar actitudes individuales de tipo conservacionista en cuanto a los recursos suele percibirse como correr el riesgo de que un tercero se beneficie de esa decisión, la actitud dominante es pescar hoy.

En ambos casos, la formulación del problema de la pesca se formaliza por medio del juego del Dilema del Prisionero, donde la estrategia dominante es la no cooperación: pescar hoy lo que se pueda y transferir los costes al grupo o aprovecharse de la actitud cooperativa que otros actores puedan adoptar en cuanto a la conservación de los recursos.

MATRIZ 3. DILEMA DEL PRISIONERO (armadores, marineros)

		Sector Extractivo	
JUGADOR B		<i>Cooperar</i>	<i>No Cooperar</i>
<i>Cooperar</i>			Mejor resultado posible
<i>No cooperar</i>		Peor resultado posible	

En ambos casos la ordenación de preferencias en cuanto a los resultados posibles sería:

1. NC
2. CC
3. NN
4. CN

1.2. El equilibrio resultante: pautas de interacción entre los actores

La interacción entre los diferentes actores operaría de acuerdo con estas preferencias y generaría sus correspondientes estrategias produciendo las siguientes opciones, la mayoría de ellas de claro signo no cooperativo.

La interacción entre la administración y el sector extractivo variaría, circunstancialmente, entre la regulación ineficiente y el furtivismo como práctica generalizada, llegando, en el medio plazo, a un más que posible riesgo de agotamiento de los recursos. Sólo en casos muy contados parece posible que se produzca la adecuada negociación que pueda conducir al resultado de un regulación eficiente de las prácticas extractivas.

MATRIZ 4. La Interacción entre la Administración y el Sector Extractivo.

		Administración	
Sector extractivo	<i>Cooperar</i>	<i>No Cooperar</i>	
<i>Cooperar</i>	Regulación eficiente Negociación	Autorregulación	
<i>No cooperar</i>	Regulación ineficiente Furtivismo	Agotamiento recursos	

La interacción entre la administración y los técnicos daría como resultado más probable un permanente conflicto profesional entre la comunidad de técnicos y sus reivindicaciones conservacionistas y la aspiración de los responsables políticos de minimizar los costes políticos de sus decisiones. En caso de cooperación, es racional esperar una regulación fundamentalmente conservacionista que casi con toda probabilidad sería rechazada de manera frontal por el sector.

MATRIZ 5. La Interacción entre la Administración y los Técnicos.

		Administración	
Técnicos		<i>Cooperar</i>	<i>No Cooperar</i>
<i>Cooperar</i>		Regulación conservacionista (protección de los recursos)	Conflicto profesional
<i>No cooperar</i>		Regulación ineficiente	Agotamiento recursos

La interacción entre los técnicos y el sector extractivo tendería a dar como resultado una regulación conservacionista con una práctica generalizada del furtivismo. El conflicto entre ambos grupos es casi inevitable dada la enorme divergencia que existe, no ya entre sus intereses, sino entre ambas formas de definir el problema.

MATRIZ 6. La Interacción entre los Técnicos y el Sector Extractivo.

		Técnicos	
Sector extractivo		<i>Cooperar</i>	<i>No Cooperar</i>
<i>Cooperar</i>		Regulación eficiente Negociación	Autorregulación
<i>No cooperar</i>		Regulación conservacionista Furtivismo	Agotamiento recursos

Así pues, es posible predecir como evolución normal de los acontecimientos en la pesca gallega una tensión básica entre el sector extractivo y la comunidad de técnicos. El sector tiene como máxima aspiración mantener la actividad económica en sus actuales niveles aunque ello signifique poner

en riesgo el recurso, a ello hay que sumar una larga tradición de "no cooperación" en el seno del propio sector. La comunidad de técnicos aspira a imponer un control riguroso de la explotación de las pesquerías para asegurar el equilibrio entre capacidad de pesca y recursos disponibles.

En medio, se sitúa la administración (y sus responsables políticos), fuertemente ocupada en sus puestos intermedios por los técnicos y que muestra receptividad hacia la filosofía conservacionista, pero que también es consciente de los costes políticos, económicos y sociales que una regulación inspirada en esa filosofía comporta. Su estrategia dominante será apoyar este tipo de regulaciones en tanto en cuanto no conlleven una cuenta de costes políticos excesiva.

El resultado previsible será una regulación conservacionista rechazada por buena parte del sector extractivo, que recurrirá al furtivismo como medio para mantener los niveles económicos previos de la actividad. La regulación se volverá ineficiente en cuanto que el coste de su imposición será altísimo y exigirá unos niveles muy altos de compromiso desde la administración, y el riesgo de terminar causando como resultado el agotamiento de los recursos será siempre muy elevado.

MATRIZ 7. LA SITUACIÓN TRADICIONAL EN LA GESTIÓN DE LOS PROBLEMAS PESQUEROS.

Sector Extractivo, Administración		
Técnicos	Cooperar	No Cooperar
Cooperar		
No cooperar	Regulación conservacionista Furtivismo	Agotamiento recursos

1.3. Análisis descriptivo de la evolución de la pesca gallega: confrontando la teoría con la realidad

Estas predicciones se confirman de manera bastante exacta si repasamos la realidad de la pesca gallega en los últimos años. **El sector pesquero en Galicia arrastra, desde siempre, una debilidad endémica en lo referente a su capacidad de organización para la gestión de los recursos y la defensa de sus intereses**, más allá de episodios aislados casi siempre distorsionados por una fuerte carga emocional motivada por situaciones límite como la aprensión de barcos y personas por terceros, la expulsión de caladeros internacionales o naufragios. Los diferentes grupos y colectivos presentan una imagen de fragmentación.

Esta fragmentación organizativa parece también una consecuencia coherente de la filosofía con la que el gallego se ha relacionado tradicionalmente con el mar y su explotación. Percibir y tratar al mar como un bien colectivo y de acceso libre parece conducir, en principio, a incentivar de manera evidente tanto la tendencia a una explotación individualista de los recursos y a un escaso interés por su regulación normativa por no considerarla necesaria.

Los **armadores** son probablemente el colectivo que presenta un mayor nivel de organización. Las cooperativas de armadores de los diferentes puertos, sus asociaciones provinciales y otras entidades de carácter más profesional, son organizaciones que disponen de infraestructura y capacidad de gestión, especialmente en los casos de los puertos de Vigo y A Coruña.

Sin embargo, el notable grado de fragmentación de la propiedad y el capital, el individualismo que tradicionalmente ha dominado sus formas de gestión empresarial, un cierto grado de inmovilismo y la no homogeneidad del colectivo, cruzado por una diversidad de intereses y necesidades causados por factores tales como el tipo de arte empleado, el tipo de pesca, el tamaño o alcance de la embarcación, el área geográfica de desarrollo de su actividad, dificultan sobremanera la toma conjunta de decisiones.

Se producen también, en el seno del colectivo, marcadas diferencias en cuanto al estilo y capacidad de gestión. Junto a armadores y empresas

(pe. Pescanova o Freiremar en Vigo, o Pescagalicia en el puerto de A Coruña) que apuestan por una renovación del tipo de gestión y una mentalidad empresarial moderna que les ha permitido afrontar con cierta ventaja el escenario de crisis que presenta la pesca gallega en los últimos años (3), convive un amplio sector del colectivo apegado a los esquemas tradicionales de explotación que hasta hoy habían funcionado, más por la propia inercia expansiva del sector que por su eficiencia y eficacia como modelo de gestión.

Los sistemas de licencias y cuotas, mayoritarios como mecanismos de regulación, han metido a su vez al colectivo en una dinámica de explotación de los recursos marcada por el incremento constante de la capacidad y los sistemas de pesca para aumentar la rentabilidad de las licencias, y la carrera por llegar antes a los caladeros donde no existe certidumbre sobre la capacidad del recurso, al objeto maximizar en el corto plazo sus resultados parciales, sin considerar apenas el largo plazo, con efectos devastadores sobre las situaciones de los diferentes stocks pesqueros. (Varela Lafuente, 1996).

Marineros y pescadores reproducen, acaso de un modo ampliado, los problemas de fragmentación y falta de homogeneidad del colectivo de armadores. La diferenciación entre ambos colectivos se da de manera clara en el caso de la flota de arrastre, sin embargo, en una parte considerable de la flota que faena en las aguas interiores la distinción tiene un sentido muy limitado (4).

Se trata, además, de un colectivo tradicionalmente castigado por severos problemas de formación, déficits educativos y duras condiciones de trabajo y de vida. Un estudio sociológico financiado por la administración: «Parámetros y Procesos Socioeconómicos Básicos de las Actividades marisqueras en Galicia» (Siqueiros, José Luis y varios) aporta datos realmente duros sobre la calidad de vida de los mariscadores de nuestras rías: «Pocos colectivos, si

(3) Así, son estas empresas las pioneras en abordar la solución de crear empresas mixtas con los países titulares de los caladeros tradicionales de los barcos gallegos cuando empiezan a ser expulsados. Solución que fue recibida, cuando no rechazada de plano, por la mayoría de los armadores y puertos del sector.

(4) Al tratarse de embarcaciones más pequeñas, abunda la empresa familiar y es habitual que propietario de la embarcación forme parte de la tripulación.

es que acaso alguno, muestra los índices de envejecimiento, feminización, morbilidad y, entre otros, analfabetismo funcional -e incluso, analfabetismo estricto sensu- que presenta el que nos encontramos tratando» (Siqueiros, 1989, p.18).

Los **sindicatos** presentan un panorama igualmente débil. La ausencia de una tradición o costumbre asociacionista entre los trabajadores del sector, la falta de recursos de las propias organizaciones de clase, el escaso peso específico de las secciones de la pesca en los grandes sindicatos estatales, su reducida capacidad de representación y limitada implantación, dan como resultado la falta de una presencia realmente relevante y dotada de una perspectiva propia sobre los problemas de la pesca. En su lugar, buena parte de las actuaciones de los sindicatos responden a una traslación directa de visiones y estrategias globales definidas en otros sectores del mundo sindical.

Las **organizaciones de productores** presentan un panorama también dispar y fragmentario. La estructura empresarial del sector pesquero gallego abarca desde la mayor proximidad al modelo empresarial en la pesca de arrastre, dado el nivel de inversión y tecnología que exige, a la empresa individual del marisqueo a pie (la empresa es el propio individuo) que exige medios de producción muy elementales.

La figura organizativa más extendida es la de las Cofradías de Pescadores, nacidas como organizaciones orientadas fundamentalmente a la prestación de servicios de tipo social, han evolucionado de una forma lenta, compleja y poco satisfactoria hacia su conversión en entidades de gestión empresarial. La resistencia de quienes se han encargado de su control tradicionalmente, la desconfianza de buena parte de sus miembros hacia «aventuras» que implican un cierto nivel de inversión y de riesgo (5) y una mentalidad de dependencia hacia la administración («que o faga a Xunta») se hallan en la base de esta situación.

(5) Manolo Lojo, responsable de la Organización de Productores de la Illa de Arousa, una de las más avanzadas y con mayor capacidad de gestión, comentaba en la entrevista que se mantuvo con él para la realización de este trabajo, tener la sensación de «estar pasando continuamente un examen».

Otras figuras como cooperativas, asociaciones u organizaciones de productores se hallan implantadas únicamente en los sectores más avanzados de la pesca, aunque su funcionamiento, especialmente en las rías de sur como Vigo o A Illa de Arousa, puede calificarse como positivo.

La **Administración Central** no sitúa, ciertamente, a la pesca como una de las prioridades de su agenda. La evolución de su posición organizativa es más que elocuente: ha pasado sucesivamente por los departamentos de comercio, transportes y subsecretaría general de Marina Mercante, antes de ubicarse en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con un rango inicial de Subsecretaría, siendo «rebajada» posteriormente, y hasta la fecha, a Secretaría General, situación mayoritariamente criticada por los representantes del sector, incluidos, con la diplomacia propia de las responsabilidades de su posición, los dos últimos ocupantes del cargo: José Loira (gobiernos PSOE) y Samuel Juárez (Gobierno PP 1996).

Los problemas de la pesca no suelen ocupar un espacio preeminente en la agenda del gobierno central y, desde el sector en Galicia, es mayoritaria la percepción de que los asuntos de pesca suelen emplearse como «moneda canjeable» por parte del gobierno del Estado en sus negociaciones con Europa. Desde el sector, la mayoría de las opiniones tienden a manifestar que los problemas de la pesca suelen quedar relegados por los problemas agrícolas, el presupuesto pesquero es un apartado mínimo dentro del volumen global del presupuesto del ministerio y los sucesivos ministros han sido personas escogidas desde la óptica agrícola.

A pesar de esta aparente falta de preocupación por los asuntos pesqueros, la Administración Central, lejos de favorecer, ha optado por entorpecer y retrasar de modo considerable el proceso de asunción de competencias en la materia por parte de las administraciones autonómicas, con un uso frecuente de la vía judicial para resolver conflictos en materia de competencias o paralizar políticas propias diseñadas desde las autonomías, o, en su caso, forzando a las administraciones autonómicas a recurrir a su vez a la vía judicial para hacer efectiva la asunción de competencias concretas.

2. La entrada de la Administración Autonómica en el juego de la pesca.

Esta situación cambia de manera radical en la década de los 90 con la aparición de un nuevo jugador, la Administración Autonómica, con una ordenación de preferencias muy diferente a la de la Administración Central.

La Xunta define el problema del sector pesquero gallego como un problema de uso de medios de explotación subdesarrollados que causan la doble consecuencia de una sobreexplotación de los recursos biológicos y una subexplotación de los recursos económicos. Las tecnologías, conocimientos e instrumentos precisos para mejorar tales usos de explotación existen y pueden ser implementadas, siempre y cuando se produzca una intervención decidida de los poderes públicos.

Por sobreexplotación de los recursos se entiende habitualmente la inadecuación entre los niveles de explotación existentes y las posibilidades biológicas de crecimiento natural del recurso, que habitualmente se traslada a términos económicos considerando precio del pescado, coste del esfuerzo y tasa de descuento (Varela Lafuente, 1997, p.153).

El problema de la pesca es pues definido desde la Consellería ocupada por E. López Veiga entre 1990-1993 como una oportunidad de mejora (Dery, 1984, Subirats, 1989, p.52), y un proceso de búsqueda, combinación y examen de las ideas y soluciones disponibles.

El cambio de política propuesto por la Administración Autonómica a partir de 1989 se resume en el siguiente cuadro.

TABLA 1. CUADRO COMPARATIVO DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PESQUERAS ANTERIORES Y LA POLÍTICA PUESTA EN MARCHA POR LÓPEZ VEIGA (Fuente: elaboración propia)

	POLITICAS ANTERIORES ANTES DÉCADA NOVENTA	POLITICAS ETAPA LOPEZ VEIGA A PARTIR DÉCADA NOVENTA
<i>Criterio decisional</i>	Criterios políticos y de oportunidad	Decisión racional: prioridad criterios técnicos
Estilo	Reactivo: Acción mínima	Anticipativo: uso autoridad
<i>Estrategia</i>	No intervención	Intervención: uso de la autoridad y el conflicto
Regulación	Incremental	Sistemática
<i>Planificación</i>	Simbólica	Fuerte compromiso
<i>Contenidos políticas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento status quo. • Ordenación usos tradicionales • Libre acceso a la actividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenimiento • Desarrollo del mercado • Profesionalización • Legislación sociolaboral

El equipo de la Consellería se plantea el problema de la pesca con una filosofía próxima a la de los técnicos, de hecho, la mayoría del equipo directivo de la Xunta procede de ese grupo. Por lo tanto, su ordenación de preferencias se asimila de manera notable:

- Conservación y sostenimiento de los recursos
- Mantenimiento de la actividad económica. y conservación de los niveles de empleo.
- Minimización de costes políticos y organizativos.

En cuanto a los resultados, para este actor se ordenarían así:

- Evitar el agotamiento de los recursos y por tanto el fin de la actividad.
- Evitar la crisis económica de la actividad
- Evitar la crisis de empleo
- Costes políticos y sociales de las medida, no relevantes dado que su papel de técnicos los minimiza, ya que normalmente se transferirán a los responsables políticos.

El peor resultado posible y no aceptable es el agotamiento de los recursos. Su estrategia dominante será impulsar las medidas conservacionistas aunque, a diferencia de los técnicos, dichas medidas han de ponderarse de alguna manera teniendo en cuenta la necesidad de asegurar unos niveles mínimos de actividad económica y de empleo en el sector. La pesca como problema, desde al óptica de los responsables autonómicos, se asimila al modelo del juego del seguro: la aparición de la Administración Autonómica supone la incorporación de un actor cooperativo en cuanto a la regulación del sector de cara a obtener una explotación sostenible de los recursos, un actor que además dispone de importantes recursos que le permiten variar el sistema de incentivos negativos y positivos en cuanto a la cooperación de los restantes actores.

MATRIZ 8. JUEGO DEL SEGURO (Xunta).

		Administración Autonómica	
JUGADOR B		<i>Cooperar</i>	<i>No Cooperar</i>
<i>Cooperar</i>		Mejor resultado posible	
<i>No cooperar</i>			Peor resultado posible

Su ordenación de resultados sería la siguiente.

1. CC
2. CN
3. NC
4. NN

Para la Administración Autonómica el problema de la pesca funciona como un Juego del Seguro. Ello supone la formación de una coalición, hasta ahora inédita en el juego, entre una administración con importantes competencias y recursos y los técnicos, dotados también de importantes recursos de control y conocimiento. Una coalición que impulsará el desarrollo de políticas conservacionistas y claramente intervencionistas.

Esta nueva coalición empuja de manera decidida el diseño de una regulación anticipativa claramente conservacionista, ya que dispone de voluntad para hacerlo y recursos técnicos para desarrollarla e implementarla, acción que lleva a cabo estableciendo:

- (i) una regulación formal conservacionista, basada fuertemente en la información técnica disponible en cada momento. (Ley 6/1991 de Protección de Recursos).
- (ii) un detallado sistema de permisos, licencias y planes de explotación que el sector debe cumplimentar previamente a ejercer la actividad, la cual la Xunta puede -importante novedad en los procesos de interacción- bloquear y prohibir de manera unilateral, y donde los dictámenes e informes de los técnicos resultan decisivos para la concesión y renovación de las autorizaciones para el ejercicio de la actividad. (Ley 6/1993 de Pesca de Galicia; Decreto 425/1993)
- (iii) una detallada regulación de faltas y sanciones para cuya efectividad potencia el Servicio de Inspección y Vigilancia, tanto en medios materiales como humanos, (Ley 6/1991; Ley 6/1993)
- (iv) la mejora los niveles de información disponibles para todos los actores implicados mediante la creación de redes técnicas de seguimiento y obtención sistemática de datos, y donde el papel de los técnicos vuelve a resultar determinante

Pese a ello, dados los importantes beneficios individuales en juego, dicha regulación seguirá siendo en principio resistida desde el sector extractivo, quien recurrirá al furtivismo, previsiblemente de manera generalizada, salvo que la Administración incremente significativamente el control del mismo y las sanciones, de forma que dicha actuación haga que el beneficio de no cooperar sea inferior al coste de ser sancionado por no hacerlo.

Asegurar dicho control eficaz exige un volumen ingente de recursos, y el sector extractivo lo sabe. A pesar de la novedosa coalición entre estos actores, la actividad de la pesca seguirá funcionando para el sector extractivo como un Dilema del Prisionero: el agotamiento de los recursos pesqueros no es el peor resultado posible desde su percepción. Aunque la decidida voluntad de cooperar por parte de un grupo de actores (administración y técnicos) puede acabar transformándola en un problema formalizable en los términos del Juego del Cobarde, donde el agotamiento de los recursos pasa a ser el peor resultado posible para una parte relevante de los individuos que integran al sector extractivo y especialmente para sus organizaciones profesionales, más preparadas y receptivas. Su traducción será posiblemente una regulación todavía ineficiente, pero suficiente para asegurar unos ciertos niveles de sostenimiento y protección de los recursos hasta ahora no existentes, lo que supone un avance significativo para las condiciones del problema.

Así pues el problema de la pesca en Galicia y la interacción entre los actores se simplifica a un juego donde operan dos grandes grupos: (i) de un lado la Administración Autonómica y la comunidad técnico-científica - principal proveedora de soluciones y que ocupa puestos clave en la administración y en los procesos de exclusión de la actividad-, con una estrategia cooperativa en cuanto al desarrollo e implementación de regulaciones conservacionistas destinadas a asegurar el principio de explotación sostenible; (ii) de otro, la mayoría del sector extractivo, cuya estrategia será previsiblemente no cooperativa y dependerá de los niveles de eficiencia en la gestión de los incentivos negativos por parte del otro jugador; en medio, jugando un papel conyuntural se sitúa la Administración Central, cuyas competencias en aguas interiores son además inexistentes.

La evidencia de esta coalición entre la Administración Autonómica y la comunidad técnico-científica se aprecia claramente al evaluar el grado de imbricación entre ambos actores. Los técnicos, en especial los biólogos, han logrado ocupar una posición relevante dentro de la estructura interna de la Consellería de Pesca (6). Además de haber jugado un papel determinante en la producción de soluciones, han sabido argumentar, y conseguir, la necesidad de su concurso para el proceso de desarrollo e implementación de

(6) Por ejemplo, Amancio Landín, el Director Xeral de Marisqueo durante la segunda legislatura y actual Conselleiro de Pesca, fue uno de los biólogos de la Consellería encargado del control

dichas soluciones, y en la construcción del marco institucional formado por las reglas que deben regir la actividad de explotación y comercialización del recurso.

Dentro de la estructura de la Administración Autónoma, los técnicos ocupan puestos decisivos, de concurso incluso necesario, a lo largo de los procedimientos que resuelven cuestiones referidas a aspectos tan trascendentales como por ejemplo:

- La política de vedas, usos y artes permisibles, tamaños mínimos autorizados, paros biológicos y control de aguas y de especies comercializables.

- La evaluación, control y aprobación de los expedientes de modernización o renovación de las unidades de las flotas.

- La fijación de la capacidad de explotación sobre las rías y la elaboración y aprobación de los planes anuales de explotación. Los informes técnicos son la base fundamental a la hora de determinar el número de permisos de explotación, la delimitación de las áreas de acceso para cada arte y el número de licencias y carnets de mariscador máximos de acuerdo con la potencialidad de los recursos.

- La definición de las políticas de formación e investigación a abordar por la Administración, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de las explotaciones de cultivo y semicultivo de los recursos de las aguas interiores.

El resultado previsible de esta modificación en las interacciones tradicionales en el sector (ver matriz 9) es (i) la formulación de una regulación anticipativa claramente conservacionista y más eficiente, destinada a adecuar la capacidad pesquera a la capacidad de las pesquerías, lo que reducirá sensiblemente el riesgo de acabar causando como resultado el agotamiento de

y seguimiento de los recursos y fue Director de Centro de Investigaciones Marinas de Vilaxoán (Pontevedra). Además, en el actual equipo directivo de la administración la mayoría son también biólogos.

los mismos (ii) la existencia de furtivismo, aunque con una menor incidencia dado que se han aumentado los niveles de cooperación, y (iii) graves problemas de eficiencia dados los costes de asegurar un control efectivo del cumplimiento de la regulación en aquellos casos donde no se obtenga la cooperación de los restantes actores implicados.

MATRIZ 9. EL PROBLEMA DE LA PESCA, EVOLUCIÓN CON LA ENTRADA DEL JUGADOR AUTONÓMICO.

Sector Extractivo		
Administración Autonómica, Técnicos	<i>Cooperar</i>	<i>No Cooperar</i>
<i>Cooperar</i>		Regulación conservacionista ineficiente Furtivismo
<i>No cooperar</i>		

La realidad, como ya se ha considerado, encaja de manera bastante exacta con esta predicción. El resultado de la acción de la Administración Autonómica (7) ha sido **la provisión de niveles mínimos de cooperación y racionalidad en la explotación de los recursos, ineficientes pero claramente superiores a los existentes hasta su aparición, que permiten reducir las probabilidades del agotamiento del recurso como equilibrio final resultante.**

(7) Un resultado al que no ha sido ajeno el impacto de la incorporación de la pesca gallega a la PCP europea y su orientación hacia la protección de los recursos y el principio de explotación sostenible de los mismos, tanto por su incidencia sobre los usos de explotación de la flota que faena fuera de las aguas interiores, como por su empleo como recurso político y legal por parte de la propia Administración Autonómica ante el sector, y como espacio para resolver algunos de sus conflictos con la Administración Central.

La intervención de la Administración Autonómica ha sido decisiva para conseguir esta mejora dado que (i) ha proveído de mayores niveles de información a todos los actores, (ii) ha formalizado la regulación pública precisa y general, (iii) ha incrementado substancialmente el grado de eficacia en el control del cumplimiento de dicha regulación, y (iv) ha aumentado los niveles de cooperación con los técnicos y grupos concretos dentro del sector extractivo.

La eficiencia de la regulación, dado el volumen de la actividad pesquera y las dimensiones geográficas que abarca la misma, exigen de la cooperación del sector. Además de los incentivos negativos ya considerados (regulación más dura y aumento de los niveles de control), la Administración ha efectuado una intensa labor para tratar de obrar un cambio en percepción en el sector extractivo. La Xunta ha puesto en liza tres instrumentos que podríamos considerar como incentivos positivos:

1. *Abundante información biológica y económica* para demostrar que los recursos son escasos, lo que pone en riesgo la propia actividad económica. Un mensaje que ha calado entre los grupos más preparados dentro del sector extractivo.

2. *Cambio del marco legal de las principales organizaciones de productores y cofradías* para forzarlas a convertirse en entidades de gestión con mayor responsabilidad, (Ley 9/1993 de Cofradías)

3. *Regulación de los recursos financieros autonómicos* orientada a premiar a aquellos grupos y organizaciones de productores que apuesten decididamente por la cooperación.

Estas acciones han conseguido que los grupos más avanzados del sector, mayoritariamente controlados o gestionados por técnicos y profesionales, hayan asumido las tesis en favor de una regulación pensada para asegurar una explotación sostenida de los recursos. Para estos grupos, la no cooperación ha dejado de ser una opción, ya que el agotamiento de los recursos resulta inasumible. El problema funcionaría ahora, como un Juego del Cobarde para una parte del sector extractivo, al igual que para la Administración Autonómica y la comunidad técnico-científica. Empleando la terminología propuesta por Scharpf, desde el entorno de los *juegos de puro conflicto* y de suma cero o suma negativa donde suele operar la explotación

de recursos comunes entre actores no cooperativos, quienes perciben que sus ganancias dependen de las pérdidas de los restantes jugadores, la situación *-la constelación del juego-* en este caso se desplazaría hacia el entorno de los *juegos de pura coordinación*, juegos de suma positiva en cuanto que todos los actores pueden maximizar sus beneficios mediante la solución de los problemas de coordinación y la obtención del acuerdo y la concertación estratégica (Scharpf 1997).

MATRIZ 10. LA EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LA PESCA, LA INTERACCIÓN COOPERATIVA COMO RESULTADO DE LA ENTRADA DEL JUGADOR AUTONÓMICO.

10.1 *Interacción entre la Administración, los técnicos y los grupos más avanzados del sector.*

Sector Extractivo avanzado		
Administración Autonómica, Técnicos	<i>Cooperar</i>	<i>No Cooperar</i>
<i>Cooperar</i>	Regulación eficiente Negociación	
<i>No cooperar</i>		

10.2 *Interacción entre la Administración, los técnicos y los grupos más tradicionales del sector.*

Sector Extractivo tradicional		
Administración Autonómica, Técnicos	<i>Cooperar</i>	<i>No Cooperar</i>
<i>Cooperar</i>		
<i>No cooperar</i>	Regulación conservacionista ineficiente Furtivismo	

La situación ofrecería resultados diferentes según las zonas y el nivel de implantación en las mismas por parte de ambos tipos de grupos presentes en el sector extractivo.

En aquellas donde dominen los grupos más avanzados, el resultado previsible será una regulación implementada de manera eficiente y un proceso donde la negociación entre las partes supondría una drástica reducción de los costes, así como aumentos muy significativos de la eficiencia en los niveles de provisión. En las zonas dominadas por los grupos más tradicionales y resistentes al cambio, el resultado será el ya conocido: una implementación ineficiente de la regulación y niveles muy significativos de furtivismo.

3. Análisis descriptivo: confrontando las predicciones con la realidad

La realidad, como ya hemos dicho, encaja de manera bastante exacta con esta predicción. La Administración Autonómica ha conseguido ciertamente mejoras significativas tanto en la eficiencia de la regulación y los instrumentos de control, como en cuanto a los niveles de cooperación por parte y entre los restantes actores. Sin embargo, tales resultados no se distribuyen de una manera uniforme a través del sector y dependen de procesos concretos marcados por ritmos, intensidades y niveles de eficiencia muy diferentes entre sí.

3.1. El impacto del jugador Autonómico sobre los restantes actores

Los **armadores**, especialmente aquellos vinculados a la pesca de bajura, por entrar de modo más directo en el ámbito competencial de la Xunta, han constituido uno de los colectivos que mayor resistencia ha ofrecido a las políticas de la Consellería. Varias razones se hallan en el fondo del conflicto:

- (i) La filosofía conservacionista de la Consellería choca de manera frontal con los problemas económicos del colectivo: control de artes, paros técnicos o biológicos, el objetivo de reducción del esfuerzo pesquero, son cuestiones de alto contenido conflictual. Quizás, el mejor ejemplo de esta contradicción lo constituye algo

tan aparentemente simple como la fijación de las tallas mínimas de capturas en las especies o la fijación del tamaño de las redes, un centímetro menos en la talla mínima permitida o unos milímetros más en el tamaño de las redes, es para la Consellería un medio de asegurar la pervivencia de la especie y el mantenimiento del recurso. Pero para el armador supone renunciar a una parte de lo que pescan sus redes, en ocasiones, un producto que es especialmente valorado por el consumidor en ese tamaño y que además ya está en sus redes. Un problema que se ve agravado si tenemos en cuenta que otras flotas que compiten con la gallega lo hacen en un marco menos exigentes en cuanto a la protección de especies.

(ii) Las políticas de ordenación laboral del sector formuladas desde la Consellería, que suponen una mejora considerable de las condiciones laborales y de seguridad de los tripulantes, implican tanto un incremento en los costes, como la regulación de una faceta del mundo del mar, las relaciones laborales, hasta el momento completamente dominada por los propios armadores, con usos y condiciones de trabajo más propias de otras épocas. Un excelente ejemplo de este problema es el polémico decreto que regulaba el descanso semanal de la flota, que supuso uno de los momentos más álgidos en el conflicto entre el colectivo de armadores y la Consellería (8).

(iii) La definición de la Consellería del problema de la pesca como un problema de sobre-esfuerzo pesquero, y las medidas que se proponen como solución: reducción del esfuerzo por medio del control o reducción de la flota, la supresión de las ayudas indiscriminadas para la renovación de flota, la exigencias de modernización en la gestión, la lucha contra la actividad ilegal en las aguas interiores o la implantación de permisos de explotación, son alternativas que implican exclusiones y costes ciertamente severos y que suscitan amplia resistencia entre el colectivo.

(8) En un informe (6-9-93), La Consellería de Trabajo e Benestar Social atribuía, junto a otros conflictos puntuales, el espectacular aumento de la conflictividad laboral en Galicia en el primer cuatrimestre del año 1993, pasando del vigésimo puesto al tercero a nivel estatal, a los conflictos laborales vividos en el sector pesquero, como p.e. la negociación del convenio colectivo en el arrastre.

- (iv) Los intentos de la Consellería para modernizar y regular los procesos de comercialización de la producción pesquera: control de ventas, inspección, cumplimiento de la normativa, etc, han constituido también un punto de fricción permanente con el colectivo, poco dispuesto a asumir los costes de su implementación.

Buena parte de las contradicciones entre las políticas de la Consellería y el colectivo de armadores se reproducen en sus relaciones con los **marineros**, en especial aquellas referentes a las medidas adoptadas para la conservación de los recursos y el control de los procesos de comercialización.

El caso del marisqueo a pie es un buen ejemplo: la política de profesionalización del sector y adecuación del número de trabajadores que explotan el recurso a la propia capacidad del mismo implica la exclusión de un número importante de personas dedicadas a esta actividad.

Los **sindicatos** han mantenido una actitud de apoyo en líneas generales a las políticas propugnadas desde la Consellería. Una cooperación que sus portavoces califican como premeditada y consciente, aún asumiendo los costes políticos que supone apoyar la gestión de un Conselleiro del Partido Popular. Esta cooperación resulta especialmente llamativa en el caso de los sindicatos nacionalistas de corte independentista (9).

El acuerdo básico en los valores y objetivos que las políticas de la Consellería buscan servir se presenta como la razón fundamental que justifica un apoyo a priori difícil desde una perspectiva política.

Un porcentaje importante de las **cofradías** ha supuesto uno de los puntos de resistencia más persistente a las políticas de la Xunta, hecho especialmente grave si consideramos que las mismas juegan un papel de importancia en su implementación y, sobre todo, en la comunicación y explicación de las mismas a sus afiliados, que tienen en la Cofradía y la información que ésta transmite y genera el punto fundamental de referencia

(9) Manuel Caamaño, responsable del sindicatos independentista CIGAMAR considera que «en un gobierno transitorio hacia la independencia nacional, López Veiga sería un excelente Conselleiro de pesca».

a la hora de interpretar los contenidos y consecuencias de las medidas concretas.

La Consellería ha encontrado un mayor grado de apoyo y cooperación en las figuras organizativas más avanzadas o recientes, en franca minoría dentro del conjunto de las organizaciones de productores.

La ausencia de una estructura de apoyo fuerte, capaz de generar una gestión empresarial y autosuficiente es identificado por la Consellería como uno de los problemas claves que dificultan la capitalización del sector (PORPMG; p.92).

La **Administración Central** y la Consellería han mantenido una dinámica de conflicto prácticamente permanente (10). Las razones de esta situación pasan por la resistencia del gobierno central a concretar el marco competencial y transferir el control de los recursos precisos para la gestión de las mismas. Una demanda que ha estado en el centro de la estrategia desarrollada por la Consellería en sus relaciones con la Administración Central.

El objetivo de la Consellería pasa por maximizar el nivel de competencias del gobierno autonómico. De acuerdo con ese objetivo, se sostiene una interpretación del marco jurídico establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía según la cual, el techo competencial no ha sido todavía alcanzado.

La Xunta reclamaba, en materia de ordenación pesquera, las potestades de ejecución y desarrollo de la legislación estatal. La interpretación del gobierno central limita las competencias autonómicas únicamente a las aguas interiores.

Diferentes sentencias del Tribunal Constitucional (56/1989, 147/1991) han considerado el contencioso pesquero entre las comunidades autónomas

(10) Dinámica que ha terminado en varias ocasiones ante el Tribunal Constitucional, siendo el caso más sonado el recurso presentado por el gobierno central contra el decreto que regulaba el descanso semanal, resuelto por la magistratura en favor de la Xunta de Galicia.

históricas y el gobierno central. La jurisprudencia del alto tribunal establece una distinción entre «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero», que se ha ido convirtiendo en el gran marco de debate entre ambas administraciones.

La primera se refiere a la regulación establecida con vistas a la conservación de recursos y se asigna de modo exclusivo al gobierno central, sin embargo, la segunda se refiere a la regulación del sector económico y productivo en todo aquello que no sea actividad extractiva directa sino organización del sector, que se considera competencia compartida mediante la técnica de la ley de bases.

El gobierno autonómico ha reclamado y exigido del gobierno central la elaboración de una ley básica de pesca (PORPMG, p.65) que fije el marco general a desarrollar por la administración gallega, la descentralización administrativa que permita asumir funciones que aún retiene la Administración Central y la descentralización de la gestión económica mediante las precisas transferencias de recursos.

3.2. Los datos empíricos

La realidad parece confirmar las previsiones del modelo. Observando la implementación de las políticas pesqueras y tomando como ejemplo el caso del marisqueo, donde la Administración Autonómica dispone de plenas competencias, es posible identificar estos dos tipos de resultados, así por ejemplo nos encontramos con casos tan dispares como los de Cangas y la llamada Costa da Morte:

(i) *Cangas, historia del éxito.*

Hasta el año 1990 la Lonja de Cangas no registra venta alguna de percebe, el volumen de negocio de esta especie es cero: si hay percebe en esa parte de la ría, no es recogido con fines comerciales, hecho improbable dado que se trata de una de las especies más apreciadas por el mercado (11). La

(11) El precio medio en lonja suele situarse entre las 5000 y las 7000 pesetas kilo, aunque puede alcanzar en determinadas épocas cantidades muy superiores.

lógica debe llevarnos a concluir que sí existía, era recogido de manera habitual y masiva, y comercializado al margen de los canales oficiales en su totalidad.

Las políticas de la Consellería fueron recibidas con desconfianza generalizada e importantes niveles de resistencia. no obtuvieron en primera instancia el apoyo de los afectados y fue necesaria una intensa labor de explicación de los beneficios potenciales de las mismas, así como un esfuerzo especial de vigilancia y represión del furtivismo. Las cifras del año 1993 colocaban a la lonja de Cangas, en cuanto a la venta de percebe, como la tercera de Galicia en kilos totales, la segunda en precios absolutos y la primera en precio medio. Se había producido un fenómeno masivo de incorporación a la legalidad del furtivismo y los trabajadores se han integrado en el sistema de planes de explotación de manera continuada desde entonces. Planes que elaboran, gestionan y controlan ellos mismos; al tiempo, han asumido la lucha contra el furtivismo y la vigilancia y control de la explotación del recurso (12)

Desde la Consellería, se considera que el principal incentivo para tal cambio ha radicado en la clara percepción por parte de los mariscadores de las ventajas que el sistema de planes de explotación presenta frente al sistema anterior de vedas estacionales rígidas, especialmente la posibilidad de mariscar durante el verano y de gestionar los recursos de una manera más flexible y autónoma. Otros elementos que pueden ayudar a entender un fenómeno de cambio tan acusado pasan sin duda por las peculiaridades de la propia zona de Cangas, sociológicamente inclinada hacia la izquierda, con una arraigada tradición de asociacionismo civil.

(ii) A costa da Morte: historia del fracaso.

Las Lonjas comprendidas entre los puertos de Laxe a Fisterra registran volúmenes sorprendentemente bajos de negocio en el percebe para lo que se podría esperar. Sin embargo, se trata de una de las zonas que más mítica, literatura y también víctimas mortales, ha generado en torno al arriesgado oficio de «percebeiro». La zona sigue siendo dominada de manera casi absoluta

(12) De hecho, el Servicio de Inspección y Vigilancia de la Xunta no presta servicio en esa parte de la ría dada la eficacia demostrada por los propios trabajadores de la Lonja.

por los furtivos y la comercialización del producto en su inmensa mayoría se produce fuera de los cauces legales. Los tres elementos básicos de las políticas de la Administración Autonómica: profesionalización, cambio a un sistema de planes de explotación y conservación del recurso regulado por medio de permisos acompañados de obligaciones de cultivo, limpieza y vigilancia de la zona y necesidad de pasar por lonja la totalidad de las capturas, han sido y son ferozmente resistidos por los afectados. Ha sido prácticamente imposible generar entre los mariscadores la cooperación necesaria para efectuar los diferentes planes de explotación. El año 1994 fue el primero en que dispusieron de ellos, y fueron elaborados casi en su totalidad por los técnicos de la Consellería, dinámica que apenas si ha mejorado posteriormente.

Las razones han de buscarse, según la administración, en (i) la ausencia de capacidad e instrumentos de autoorganización entre los mariscadores de la zona, y (ii) el extraordinario arraigo de la cultura de furtivismo en la zona, que convierte la comercialización del producto más en un acto de confianza personal y costumbre, que en un acto puramente comercial. En otras palabras, el acto de compraventa que se realiza entre el furtivo y el intermediario es más que un mero intercambio económico y comercial, es una forma de relación social avalada por la tradición y refinada por el paso de los años. Así, la administración pudo constatar entre los compradores o intermediarios del marisco furtivo, un grado de cohesión y organización suficiente como para adoptar una estrategia común de comprar a los furtivos a precios superiores a los que obtenían los mariscadores legales.

(iii) *Los datos globales*

En términos generales y referidos al conjunto de la actividad en Galicia, el cambio de actitud en el sector a la hora de afrontar su actividad es aceptado como un dato cada vez más extendido y un elemento clave para obtener una mejora significativa en el marisqueo, «*Todas las posibles alternativas pasan por un significativo cambio en las actitudes y en los métodos de gestión económica, orientados....a incrementar en origen las calidad del producto....y a mejorar la comercialización...*» (Pardellas y Fernández Cortés; 1997, p.168).

En 1990 se dispusieron tres redes de control de aguas a los largo de las costas gallegas: detección y seguimiento de fitoplancton tóxico (59 puntos fijos de muestreo), calidad de aguas (63 puntos de muestreo) y control, de biotoxinas de moluscos. En 1992 se ponía en marcha el Centro para el Control de Calidad del medio marino en Vilaxoán (Pontevedra) para coordinar su funcionamiento.

En el año 1992 la Consellería cambia el sistema de explotación del marisqueo, pasando del tradicional sistema de campañas con períodos de extracción y veda rígidos, a uno basado en planes de explotación individuales (por organizaciones) y anuales en función de la capacidad de los recursos biológicos y las perspectivas del mercado, dichos planes han de ser aprobados expresamente por los técnicos de la Administración Autonómica.

A partir de 1991 se pusieron en marcha diversos programas y convenios de colaboración con cofradías de pescadores y otros departamentos de la Administración Gallega para llevar a cabo programas individuales de recuperación de áreas costeras improductivas o muy degradadas. Por medio de una orden de la Consellería se regulan ese mismo año los diferentes convenios con los ayuntamientos afectados para articular un sistema regular de limpieza y mantenimiento de playas y bancos. La recuperación de zonas improductivas o degradadas para la actividad ha sido otro de los ejes de acción, así desde 1990 la acción de la administración, en colaboración con la cofradías locales ha sido capaz de recuperar o poner en marcha programas de recuperación en 18 zonas tradicionalmente productivas, entre ellas zonas que se daban como casi perdidas como la ría del Burgo (Coruña), la ensenada de San Simón (Vigo), los *Lombos do Ulla* (Pontevedra), el *Esteiro de Vilanova* (Ría de Arousa) o el llamado *Saco de Fenfñáns*, donde fue necesario pactar con la Consellería de Obras Públicas el cambio de un tramo de carretera por un puente. En el capítulo del marisqueo, otro de los ejes de la acción de la Administración Gallega ha sido solicitar que la actividad sea incluida en el plan sectorial de pesca comunitario. Dicha solicitud ha sido planteada a través del gobierno central, pero también de modo directo y formal ante la UE por la propia Consellería.

En diciembre de 1994, Se celebra en la Illa de Arousa el II congreso del Marisqueo. En 1995: se pone en marcha un plan general para implantar

el semicultivo en el marisqueo. En el año 1996, el proyecto, denominado *Plan 10*, se traslada a nueve cofradías más a lo largo de toda la costa, desde la lucense de Vicedo a Moaña, en la ría de Vigo), con resultados en esta primera fase calificados por la administración como “alentadores”.

El siguiente paso, ya comprometido públicamente, es la puesta en marcha del *Plan Galicia*, que tiene como objetivo implantar las técnicas de semicultivo en 21 agrupaciones de mariscadores más, hasta cubrir las 32 entidades que existen a lo largo de toda la costa gallega. La inversión prevista para el año 1997 supera los 291 millones de pesetas, y la previsión presupuestaria estimativa calcula que al finalizar el año 2000 estará en torno a los 1815 millones de pesetas. El *plan Galicia* persigue un doble objetivo: (i) mejorar al organización del los mariscadores, ya que el acceso al semicultivo exige tareas de planificación del trabajo y capitalización de los recursos, y (ii) incrementar significativamente la producción marisquera, especialmente en las especies más valiosas, como medio para mejorar las rentas individuales y poder incorporar a nuevas personas a la actividad mediante el uso de técnicas de cultivo y la introducción de especies no explotadas tradicionalmente. El 13 y 14 de marzo de 1997, se celebraron en Compostela las Jornadas Técnicas sobre el Desarrollo Productivo del Marisqueo a Pié, donde se consensuaron con el sector las principales líneas de evolución del *Plan Galicia*. Dicho plan se complementa además con la puerta en marcha del programa NAO, que establece un sistema de autoregulación de la oferta y retención del marisco en los bancos para asegurar el mantenimiento de unos precios mínimos en el mercado, precios que se establecen de acuerdo con los propios productores, e introduce dentro del proceso de comercialización sistemas oficiales de control y etiquetado de acuerdo con criterios de calidad del producto.

En el capítulo del marisqueo, en el año 1994, de las 63 cofradías gallegas, 45 habían solicitado los planes de marisqueo, y todas las cofradías que tienen bancos para explotar lo presentaron. El análisis de los planes revela que, como en el sistema previo de veda rígida, octubre sigue siendo el mes más fuerte de las campañas marisqueras, se incrementan progresivamente las solicitudes de explotación durante el verano y el promedio de trabajo es de 15 días por mes.

Las tablas (13) nos muestran la evolución de los resultados económicos y de capturas de la actividad marisquera en los últimos seis años, dado que 1989 supone el primer año de recogida sistemática de datos relevantes y de cierta fiabilidad por parte de la administración.

TABLA 2. EVOLUCIÓN DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN MENSUAL ACUMULADA DESDE 1989 A 1994

(En millones de pesetas)

Años	Ene	Fe	Ma	Ab	May	Jun	Julio	Agos	Sep	Oct	Nov	Dic
1989	249	443	489	493	495	495	495	495	495	1.351	1.836	2.192
1990	300	525	615	615	615	615	615	615	615	830	1.495	2.057
1991	381	629	771	774	777	801	837	945	975	2.167	2.729	3.389
1992	309	501	773	853	866	897	1.045	1.185	1.351	2.044	2.590	3.187
1993	288	550	758	812	830	879	1.015	1.211	1.530	1.846	2.391	3.284
1994	321	588	997	1.106	1.160	1.293	1.502	1.791	2.065	2.508	3.236	4.229

TABLA 3. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE LAS ESPECIES PRINCIPALES

(En kilogramos)

AÑOS	Berberecho	Almeja fina	Almeja Babosa	Almeja rubia
1989	2.326.260	230.546	671.259	854.612
1990	1.007.207	378.004	596.637	888.110
1991	3.263.123	513.016	888.559	951.860
1992	2.074.956	705.754	1.003.746	852.922
1993	3.588.740	585.812	1.262.692	612.380
1994	2.071.923	681.565	1.903.567	874.655

(13) Todos los datos tiene como fuente los resultados oficiales de las campañas marisqueras de acuerdo con la información facilitada por el CIPEM, dependiente de la Consellería de Pesca de la Xunta de Galicia.

TABLA 4. EVOLUCIÓN DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE LAS ESPECIES PRINCIPALES

(En miles de pesetas)

AÑOS	Berberecho	Almeja fina	Almeja babosa	Almeja rubia
1989	410.375	472.096	720.883	425.293
1990	142.567	661.198	654.546	415.390
1991	881.291	906.994	877.307	472.906
1992	387.880	1.046.421	971.159	441.016
1993	601.495	978.152	1.096.363	326.610
1994	491.042	1.151.155	1.716.297	414.169

Los datos han de ser interpretados y tomados con las mayores cautelas, dado que existen varios factores que afectan, a nuestro juicio de manera determinante, a su validez.

1. Los sistemas de recogida de datos y agregación de información en estos años no han seguido un patrón estable, sino que más bien se han ido perfeccionando y, sobre todo, ampliando en cuanto a su alcance y capacidad a lo largo de estos años, lo que produce un doble efecto (i) las comparaciones entre los diferentes ejercicios vienen afectadas por estas diferencias y obligan a disponer de series más largas y estables en cuanto a su formación para que los datos alcance un grado de validez aceptable, y (ii) existen dificultades para discernir con claridad, o al menos de manera fiable, qué variaciones o en qué grado, son producto de un cambio real de las condiciones del problema o sólo reflejan el impacto del perfeccionamiento de los sistemas de medición.
2. Los sistemas de recogida de datos se basan, en buena medida, en las declaraciones voluntarias y subjetivas de los mariscadores y sus diferentes organizaciones, el sistema carece prácticamente de mecanismos de control de la veracidad de esas declaraciones o de mecanismos propios de recogida directa de datos, lo que afecta a la fiabilidad de los mismos, especialmente si tenemos en cuenta el temor, generalmente extendido entre los mariscadores, de que esta

información pueda ser usada con fines fiscales, lo que supone un incentivo para rebajar el volumen de las mismas. Además, y sin volver a insistir en el tema, es preciso recordar los graves déficits culturales y de preparación que afectan a este colectivo, lo que aumenta el riesgo de error en sus declaraciones, y paralelamente el impacto de los múltiples cursos de formación puestos en marcha por la administración, que sin duda, han de tener algún tipo de efecto en la calidad de las declaraciones de quienes los han seguido.

3. Finalmente, es preciso considerar la incidencia del furtivismo. Por razones obvias no se dispone de datos, pero cabe presuponer que sigue siendo relevante. Dicha incidencia puede traducirse en un doble efecto: (i) su evidente impacto retardatorio sobre la progresión de la implementación de las políticas y el éxito de las mismas y (ii) su apropiación no declarada de beneficios reales producidos por las políticas: mejoras en los recursos y los mercados que escapan al sistema de información.

Los datos, a la vista de todo esto, pueden servirnos únicamente, a la espera de series más largas y mejor construidas, para establecer algunas tendencias de manera tentativa e hipotética. Del análisis de los datos, e podrían extraer dos fundamentales:

1. **La tendencia alcista de los resultados económicos globales**, que a partir del año 1991 experimentan un salto en torno al 30% en aumento de valor de la producción, aumento que, con las lógicas oscilaciones estacionales, se ha consolidado en los años sucesivos, de manera que en el año 1994 prácticamente se ha doblado el valor de la producción.
2. **El impacto positivo que el cambio del sistema de vedas rígidas y estacionales al sistema de planes de explotación por zonas**, ha tenido en determinados meses del año (especialmente el verano).
3. **La significativa estabilidad en la explotación de los recursos** que aporta la tabla de evolución de la producción, parece indicar un patrón estable de explotación en términos cuantitativos en estos años, sin que ello signifique necesariamente que dicho patrón no implique una sobreexplotación. En otras palabras, parece haberse

logrado una cierta estabilidad en la intensidad de la explotación de los recursos.

Las opiniones de técnicos y analistas son también prudentes a la hora de valorar los resultados. *“A pesar de las mejoras que podemos observar desde la promulgación de la reciente normativa sobre pesca en Galicia, las estructuras organizativas en el sector son aún demasiado débiles como para pensar en una situación de razonable competitividad con otros productores del entorno internacional.....supone asumir un proceso de transformación de las actuales organizaciones productivas, muy imbuidas de gremialismo, en entidades empresariales. El mayor problema es justamente la endémica falta de una actitud empresarial en la mayoría de los marineros gallegos de bajura”*. Aunque estos mismos actores reconocen que *“la mayoría de las cofradías y OPP’S presentan sus planes de explotación anuales desde 1993, contemplando de forma más o menos explícita, claras estrategias de gestión productiva, con métodos de pesquerías en el marisqueo con embarcación y con técnicas de semicultivo en las zonas intermareales para el marisqueo a pie”* (Pardellas y Fernández Cortés, 1996, p.168).

Con independencia de todos estos matices, la conclusión final parece revelar un dato bastante sólido: las políticas de la administración para el marisqueo, basadas en la profesionalización de la actividad, la explotación sostenible de los recursos y el cultivo como forma principal de explotación, son ya el marco general de debate para la mayoría de los actores principales, y así parece confirmarlo la evolución del sector donde las actitudes cooperativas se hallan cada vez más extendidas y consolidadas.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO ROMERO, F. Creencias y Tradiciones de los Pescadores Gallegos, Británicos y Bretones, Xunta de Galicia, 1996
- ALLISON G, T: Essence of Decision, Little Brown, Boston, 1971.
- ARROW, K, J: Social Choice and Individual Values, Yale University Press, New Haven, 1963.

CONSELLERIA DE PESCA, MARISQUEO E ACUICULTURA:

- Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia. Xunta de Galicia, 1992.
- La Flota de Gran Sol, Análisis de Situación y Propuestas para su Consolidación. Xunta de Galicia, 1993.
- Ponencias y documentación del II Congreso de Marisqueo. No publicado.
- A Reforma da Política Pesqueira Comunitaria. No publicado
- La Política Pesquera de Galicia en el Contexto Comunitario, Plan de Ordenación de los Recursos Pesqueros y Marisqueiros de Galicia (II), Xunta de Galicia, 1993.
- Libro Blanco Sobre a Xestión das Confradías de Pescadores de Galicia, Xunta de Galicia, 1994.
- Reflexiones sobre diversos aspectos de la política pesquera española desde el punto de vista de Galicia. Junio de 1995. No publicado
- Los Sectores Pesquero, Marisqueo, Acuicola y Transformador en Galicia. Marzo de 1997, Documento interno remitido oficialmente a la UE, No publicado.
- Pesca, Marisqueo e Acuicultura, 1997, Informe interno de gestión, No publicado.

CUNNINGAN S, DUNN M, WHITMARSH D: Fisheries Economics, an Introduction, Mansell Publishing Limited, Londres, 1985.

DERY, D : Problem Definition In Policy Analysis, University Press of Kansas, 1984

DUNLEAVY, P:

- Professions and Policy Change, Public Administration Bulletin, agosto 1981.
- Democracy, Bureaucracy and Public Choice, Harvester-Wheatsheaf, 1991.

GONZALEZ LAXE, F,

- Ensaio sobre Pesca, Edición do Castro, Serie Limiar, Economía, A Coruña, 1984.
- La Economía del Sector Pesquero, Espasa-Calpe, Madrid, 1988.

GONZALEZ LAXE, F. El Sector Pesquero, Análisis y Comportamiento, Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas, número 16, 1996, p. 141-152.

HARDIN, R:

- The Tragedy of the Commons, Science, 162:1243-48.
- Collective Action, John Hopkins University Press, Baltimore, 1982.

MAJONE G. Regulating Europe. Routledge. Londres. 1996

MILES E (ed): Management of World Fisheries, Univ. of Washington Press, 1989.

OSTROM, E: Governing The Commons, Cambridge University Press, 1990.

PAMPILLON OLMEDO, R. Los Derechos de Propiedad sobre los Recursos Pesqueros. Papeles del Instituto, nº 6, FAES, Madrid, 1996.

PARDELLAS DE BLAS, X, FERNANDEZ CORTÉS, F. Los Problemas Socioeconómicos del Marisqueo. Papeles de Economía Española, Economía de las CC:AA. Número 18, p163-168. Fundación Caixagalicia, 1996.

QUIRCK, J, P. The Cooperative Resolution of Policy Conflict. American Political Science Review, Vol. 83, número 3, septiembre, 1989.

SCHARPF, W, F. Games Real Actors Play, actor-centered institutionalism in policy research; Westview Press, Harper Collins publishers, USA, 1997.

SIQUEIROS, J, L (Director): Parametros y Procesos Socioeconómicos Básicos de las Actividades Marisqueras en Galicia», no publicado.

SUBIRATS J: Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. INAP, Madrid, 1989.

La Administración Pública como problema: el Análisis de Políticas Públicas, Documentación Administrativa 224-225, INAP, octubre 1990-marzo 1991.

VARELA LAFUENTE: *Procesos Productivos en el Sector Pesquero en Galicia*, Universidad de Santiago, 1986.

VARELA LAFUENTE, M, GARZA GIL, MD. *Gestión de Pesquerías: Problemas de Derechos de Pesca y Ajuste Estructural*. Papeles de Economía Española, Economía de las CC:AA. Número 18, p 153-162. Fundación Caixagalicia, 1996.

VARELA LAFUENTE y otros. *Impacto en el Sector Pesquero Gallego de la Nuevas Tendencias Comerciales*. Fundación Caixagalicia. Santiago, 1997.