

Análisis de las agrupaciones de mariscadoras a pie en Galicia (España) a partir de la teoría del gobierno de los bienes comunes de Elinor Östrom

Mercedes Fernández Gestido; Tito Iglesias Pastoriza¹

Recibido: 15 de septiembre de 2021 / Aceptado: 4 de noviembre de 2021 [Open peer reviews](#)

Resumen. Las pesquerías y los bancos marisqueros son recursos de uso común según el modelo conceptual de Elinor Östrom. El ‘marisqueo a pie’ es una actividad económica que ocupa en Galicia a 3.777 personas (año 2019). Este es un subsector del marisqueo tradicionalmente desarrollado por mujeres (70%). Las mariscadoras a pie están integradas en las denominadas agrupaciones de mariscadoras, entidades que a su vez forman parte de las cofradías de pescadores. En este artículo vamos a demostrar cómo estas entidades de carácter social, tan características del litoral gallego, cumplen los principios de diseño y actuación institucional elaborados por Östrom para el gobierno de los bienes comunes. Además, hemos constatado que estos principios de diseño son herramientas de gran interés para reflexionar, diagnosticar y emprender acciones de mejora en las organizaciones profesionales que gestionan bienes comunes.

Palabras clave: cofradías de pescadores; economía social; entidades sin fines de lucro; marisqueo.

[en] Analysis of the communities of on-foot shellfish-gathering women in Galicia (Spain) based on Elinor Östrom’s governing the commons theory

Abstract. According to Elinor Östrom’s conceptual model, fisheries and shellfishing areas are commons resources. In 2019 in Galicia, 3,777 people were involved in the on-foot shellfish-gathering subsector. On-foot shellfish-gathering is traditionally practiced by women (70%) who belong to the shellfishing women’s associations, which, in turn, belongs to the fishermen’s guilds. In this article, we demonstrate that these entities, which are so typical of the Galician coast, fulfill the principles of institutional design and action developed by Östrom for the governance of the commons. Moreover, the study observes that these design principles are important mechanisms for reflection, diagnosis, and actions for improving the professional institutions that manage commons resources

Keywords: fishermen guilds; non-profit organizations; shellfishing; social economy.

Sumario. 1. Introducción. 2. Las pesquerías artesanales y el marisqueo: un recurso de uso común. 3. Los principios de diseño como herramienta de mejora. 4. Declaración de la contribución por autoría. 5. Referencias.

Cómo citar: Fernández Gestido, M.; Iglesias Pastoriza, T. (2022). Análisis de las agrupaciones de mariscadoras a pie en Galicia (España) a partir de la teoría del gobierno de los bienes comunes de Elinor Östrom. *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, 18(1), 89-97. <http://dx.doi.org/10.5209/TEKN.77934>

¹ Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), España
E-mail inter@economistas.org; <https://orcid.org/0000-0001-6639-707X>

Amor con amor se paga.

En memoria de Mercedes Fernández Gestido,
coautora de este artículo, fallecida el 19
de mayo de 2020.

1. Introducción

El presente artículo tiene origen en un proyecto de cooperación entre la cofradía de Muros y la cofradía de Noia (Galicia-España), desarrollado en el marco del Grupo de Acción Local do sector Pesqueiro Costa Sostible (GALP – Seo de Fisterra Ría de Muros Noia), y parcialmente financiado con el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

Este proyecto, desarrollado durante los años 2017 y 2018, nació con el objetivo de mejorar la gestión de algunos bancos marisqueros (zonas de libre marisqueo) de la ría de Muros y Noia, y surgió por iniciativa del colectivo de ‘mariscadoras a pie’ de la cofradía de Muros. La preocupación por el elevado furtivismo a que estaban sometidos estos arenales, y la necesidad de reducir la elevada temporalidad de la actividad, impulsaron a las mariscadoras a buscar apoyo técnico. Posteriormente, el proyecto incorporó como segundo objetivo, aprovechar los saberes existentes sobre la gestión de los bienes comunes y contribuir a desarrollar conocimiento aplicado a partir del caso de la gestión del marisqueo en la ría de Muros-Noia. El proceso contenía todas las cartas para que el colectivo de mariscadoras tuviese un papel central tanto en el diseño como en la ejecución del mismo. Esa fue su gran fortaleza.

Siguiendo el enfoque *multi-stakeholder*, o diálogo con los grupos de interés, se llevaron a cabo talleres participativos con las distintas agrupaciones de mariscadoras, además de entrevistas a los servicios técnicos de las cofradías, secretarios y personal administrativo. Así mismo, se recabó documentación abundante y exhaustiva de carácter jurídico, económico y de gestión. En estos talleres, a medida que se discutían y consensaban los puntos a resolver, se incorporaban, comprendían y asimilaban con naturalidad los conceptos teóricos que ayudaron a entender el proceso y sus resultados. Esta labor pedagógica resultó también muy importante y nos sorprendió la capacidad de asimilación de los conceptos tratados. Fue muy interesante observar cómo poco a poco se fueron diluyendo ciertas resistencias iniciales y cómo el proyecto ha supuesto una inyección de energía para los agentes implicados.

Por otra parte, hay que destacar el consenso con el que se fueron dando todos los pasos para el desempeño óptimo de la iniciativa: ningún paso adelante sin comprender el sentido del anterior. Las piezas tenían que encajar con cierta armonía o la iniciativa estaba condenada a ser solamente la ejecución de un procedimiento puntual. Pero el proyecto tiene claramente una vocación de futuro y de ser referente para otros lugares de la costa gallega tan necesitada, por otra parte, de ejemplos de éxito para comenzar a cambiar ciertas formas de funcionamiento en el sector de la pesca y el marisqueo.

Por último, también se ha incidido en la comunicación de los resultados del proyecto, a través de distintos

canales y con diferentes emisores. Creemos que lo que se hace bien debe ser conocido y no solo los problemas y enfrentamientos que suele haber en el sector.

2. Las pesquerías artesanales y el marisqueo: un recurso de uso común

En Galicia tenemos ejemplos muy destacados de recursos de uso común entre los que destacan las aguas de regadío y las fuentes de agua potable, los montes en *man común* (mancomunidad) y los recursos pesqueros y marisqueros. Sobre todos ellos, contamos en nuestra Comunidad con una larga tradición y buenas prácticas. Muchas de las instituciones que gestionaban dichos recursos perduraron durante siglos hasta llegar a la actualidad. En un lugar destacado se sitúan las cofradías de pescadores.

Atendiendo al modelo conceptual de Elinor Östrom (2011, 2015), las pesquerías y los bancos marisqueros son recursos de uso común porque reúnen las siguientes características:

- La pesca y el marisco son recursos naturales muy apreciados, y por tanto deseables por todos los profesionales de este sector.
- El recurso es renovable, dado que se reproduce por sí mismo, pero la capacidad de reproducción es limitada, es decir, hay un límite de renovación ecológico en la reproducción de los peces.
- Existe rivalidad en el acceso al recurso, dado que cualquier profesional puede acceder a él: lo que pesca un profesional no queda disponible para los otros.
- Los bancos pesqueros y marisqueros tienen una gran superficie, por lo que es costoso vigilar y excluir a las personas no autorizadas (furtivos), y hacer cumplir las normas de acceso al recurso (furtivismo interno).

Así pues, las personas mariscadoras «se enfrentan a problemas similares a los de la apropiación de bienes privados y a los del suministro de bienes públicos» (Östrom, 2011, p. 81).

El marisqueo a pie es un subsector del marisqueo que tradicionalmente se desarrolla por mujeres. Esta actividad ocupa en Galicia a 3.777 personas (año 2019), representando las mujeres el 70% del total (Iglesias y Trabada, 2020). Estas profesionales están integradas en las denominadas agrupaciones de mariscadoras, entidades que a su vez forman parte de las cofradías de pescadores. Estas entidades consideradas de carácter social (Cervera, 2006) están extendidas por todo el litoral gallego (sesenta y tres cofradías).

En este artículo, a partir del análisis de dos agrupaciones de mariscadoras a pie gallegas (casos de Noia y Muros), vamos a pronunciarnos sobre el nivel de cumplimiento de los principios de diseño y actuación institucional elaborados por Östrom para el gobierno de los bienes comunes.

2.1. La tragedia de los comunes

La mar es uno de los pocos bienes que desde antiguo viene manteniendo su carácter comunal. Este hecho ha favorecido que en muchos pueblos costeros españoles se desarrollara un modelo de gestión asociativa: las cofradías de pescadores. Históricamente, la misión de estas entidades era regular las pesquerías y articular el apoyo mutuo (Erkoreka, 1991).

Las cofradías de pescadores gallegas representan una forma de gestión del litoral que de manera tradicional viene siendo utilizada por las gentes del mar. Por aquel entonces, la tecnología y la demanda de recursos pesqueros eran escasas y no impedían hacer una explotación equilibrada del recurso. Hoy en día tenemos un escenario muy diferente. Con las mejoras técnicas y la creciente demanda de productos del mar, los comportamientos individualistas-excluyentes resultan más perniciosos tanto para el medio como para los propios marineros. El reto que tenemos que afrontar es cómo conjugar la supervivencia de las actuales generaciones de pescadores al mismo tiempo que velamos por las futuras generaciones.

Según la FAO (2016), cuando los derechos de pesca son individuales, los resultados económicos y biológicos tienden a alcanzarse, pero no los resultados sociales. Y, por el contrario, en los casos de derechos de pesca comunitarios, los resultados económicos y biológicos tienden a ser peores, pero se logran mejores resultados sociales. Aspectos tan relevantes como una mayor distribución del recurso, el desarrollo de lazos comunitarios y la generación de capital social entre las mariscadoras pueden verse favorecidos por la gestión en común del recurso.

Hardin (1968), que estudió la gestión de los comunes, advierte del proceso ruinoso que tiene lugar cuando los individuos tienden a aumentar sus comportamientos egoístas ante la situación de escasez de un bien común: frente a la escasez se desatan comportamientos no cooperativos que aceleran la degradación del bien, dando lugar a lo que Hardin denominó ‘tragedia de los comunes’. Según este autor, los recursos comunales, como sucede con el marisqueo, tienden a un fin trágico; es decir, los intereses individuales se impondrán a los intereses colectivos. Aunque en el terreno de los hechos, el ataque a los comunes se inició mucho antes (Thompson, 1995), desde que Hardin publicó su teoría, muchos estudiosos y políticos de distintos ámbitos promovieron iniciativas para ‘disolver’ los recursos de uso común. Por un lado, están las posturas centralizadoras o estatistas que proponen nacionalizar y asumir íntegramente la regulación de esos recursos; y por el otro, están quienes proponen su privatización completa.

Östrom apuesta por soluciones alternativas a la de los teóricos del Estado y a los de la privatización, pues esas no son las únicas vías para resolver los problemas a los que se enfrenta la gestión de los recursos comunes. En su larga trayectoria de investigación empírica (habla de una bibliografía que se aproxima a los 5.000 casos en todo el mundo) pudo constatar que el éxito o el fracaso la autogestión y la cogestión de los recursos de uso co-

mún depende de un conjunto de elementos que denomina ‘principios de diseño’.

En definitiva, el futuro no está trazado. La viabilidad en la gestión de los recursos de uso común va a depender de cómo se hagan las cosas, para lo cual Östrom ofrece una serie de recomendaciones para el autogobierno. En los siguientes apartados, vamos a utilizar su metodología para analizar la gestión de los bancos marisqueros que hacen las agrupaciones a pie de las cofradías de Muños y Noia en Galicia (España).

2.2. Los principios de diseño y actuación institucional aplicados al marisqueo

La cuestión central que formula Östrom, y que viene al caso, es la siguiente: cómo un grupo de personas con intereses particulares en un entorno de uso colectivo pueden organizarse y gobernarse a sí mismas para obtener beneficios conjuntos a lo largo del tiempo, pese a que estén tentadas a ‘gorronear’, eludir responsabilidades y actuar oportunistamente. Pues bien, la respuesta a esta cuestión debemos canalizarla a través de los ocho principios de diseño y actuación institucional que esa autora propone y que, adaptados a la actividad del marisqueo a pie, podemos enunciar de la siguiente forma:

- 1) Límites claramente definidos: las personas autorizadas para mariscar deben estar definidas, así como los límites de las zonas donde poder mariscar.
- 2) Coherencia entre las reglas de extracción y las obligaciones de las personas mariscadoras con las condiciones locales: las reglas de extracción que establecen tiempos, lugares, artes de marisqueo y cuotas deben estar relacionadas con las condiciones específicas de cada agrupación de mariscadoras y también con las obligaciones de trabajo, vigilancia, etc.
- 3) Participación en la modificación de las reglas operacionales: todas las personas mariscadoras deben poder participar en la modificación de las reglas relativas a la gestión de la extracción y de provisión: cuándo y cómo mariscar, cuotas u obligaciones de trabajo.
- 4) Supervisión y vigilancia: los encargados de supervisar y vigilar el recurso y el comportamiento de las mariscadoras, deben ser las propias mariscadoras o personas que rindan cuentas ante las mariscadoras y sus organizaciones.
- 5) Sanciones graduadas: las personas mariscadoras que no respeten las reglas y los acuerdos deberán ser sancionadas por las propias mariscadoras o por los órganos directivos de sus organizaciones.
- 6) Mecanismos para la resolución de conflictos: debe existir un rápido acceso a instancias que permitan resolver, a bajo costo, los conflictos entre las propias mariscadoras o entre las mariscadoras y los órganos directivos de sus organizaciones.

- 7) Reconocimiento mínimo de derechos de organización: las personas mariscadoras deben tener derecho a constituir sus propias entidades sin impedimento alguno por parte de las administraciones públicas.
- 8) Entidades anidadas: en la gestión de los recursos marisqueros intervienen varias organizaciones a distintos niveles.

Pasamos a analizar cómo se están aplicando estos principios en los bancos marisqueros de a pie bajo las autorizaciones de las cofradías de Muros y de Noia en Galicia. Junto con cada principio de diseño se relacionan una serie de ítems que permiten evaluar el nivel de adaptación de cada una de las agrupaciones a ese marco de 'excelencia'.

2.3. Límites claramente definidos

El primer principio que Östom establece para la buena marcha de un recurso común hace referencia tanto a la clarificación de los límites territoriales del recurso (zonas de marisqueo), como a los referidos a los usuarios autorizados para acceder al recurso. Así pues, en lo referente a marisqueo a pie, deben existir reglas que establezcan los siguientes aspectos:

- a) Los límites físicos de las zonas marisqueras gestionadas por cada agrupación deben estar claramente determinadas.
- b) Las personas mariscadoras autorizadas deben estar identificadas objetivamente.

Para el caso que estamos estudiando, sin duda alguna, las cofradías de Muros y de Noia, cumplen con el principio de tener los límites claramente definidos, ya que los ámbitos territoriales de marisqueo están perfectamente delimitados por las autorizaciones y concesiones administrativas: 821.909m² en el caso de Muros y 5.486.916m² en el caso de Noia. No obstante, mientras que la agrupación de mariscadoras a pie de Muros dispone de un área de marisqueo exclusivo, en la cofradía de Noia existe un plan conjunto de a pie y a flote (profesionales que marisqueen desde embarcaciones), de tal manera que ambos colectivos comparten espacio de extracción.

En cuanto a las personas autorizadas para el marisqueo a pie, con el permiso de explotación específico de marisqueo a pie, se identifican setenta y un profesionales en el caso de Muros y trescientos noventa y cinco en el caso de Noia. El permiso para mariscar, comúnmente denominado *permex*, es personal e intransferible y se obtiene a través de un concurso de méritos que convoca la Administración autonómica, previa consulta a las cofradías de pescadores.

2.4. Coherencia entre las reglas de extracción y las obligaciones de las personas mariscadoras con las condiciones locales

Las reglas de extracción que establecen horarios, lugares, artes de marisqueo y cuotas, deben estar relaciona-

das con las condiciones específicas de cada agrupación de mariscadoras y también con las obligaciones laborales y el monitoreo entre otras.

En la medida en que exista un plan de explotación que adapte las reglas de extracción y las obligaciones de las mariscadoras a las condiciones locales del recurso y del mercado, se está cumpliendo con este principio. Ambas cofradías tienen sus planes de gestión que son elaborados por las agrupaciones de mariscadoras y aprobados por la Administración autonómica. Estos planes fijan el marco operativo en el cual se desarrolla la actividad y contienen, entre otros temas, las fechas, horarios y lugares autorizados para mariscar; así como un conjunto de obligaciones y trabajos a cumplir por las mariscadoras: vigilancia de las zonas de marisqueo, rareos y traslado de semilla, control de depredadores y limpieza de los arenales.

2.5. Participación en la modificación de las reglas operacionales

Todas las mariscadoras deben poder participar en la modificación de las reglas relacionadas con la gestión de la extracción, organización de los trabajos y comercialización de la producción: cuándo y cómo mariscar, artes de pesca, las cuotas (límites de cantidades), obligaciones de trabajo y vigilancia, etc. Este principio está estrechamente relacionado con el anterior. La forma de dar consistencia y legitimidad a las reglas que tienen que ver con el día a día de la agrupación es permitir que las mariscadoras las modifiquen y las adapten a las circunstancias cambiantes.

La principal norma operacional de la agrupación es el plan de explotación, en cuya elaboración pueden participar todas las mariscadoras. Al mismo tiempo, existe un protocolo mediante el cual la Administración autonómica consulta con las cofradías las modificaciones legales sobre el marisqueo. Ahora bien, la cogestión (Alegret, 1989) implica la participación de ambas partes en la actualización de las reglas, yendo más allá de la mera consulta del sector.

Los modelos de gestión participativos favorecen la interiorización de las normas. Si el individuo es parte activa en la elaboración de sus reglamentos, tendrá más dificultades para infringirlos ya que, «cuando una persona ha internalizado plenamente una norma relacionada con el cumplimiento de promesas tendrá vergüenza y culpa al romper una promesa personal» (Östom, 2011, p. 85).

En el caso de Noia, con trescientos noventa y cinco personas mariscadoras a pie, aunque se hacen reuniones anuales, su elevado número hace que el nivel de implicación sea escaso. En la práctica, la participación activa queda reducida a los miembros de la directiva de la agrupación, esto es a seis personas. Sin embargo, en el caso de Muros, donde el número de personas mariscadoras es menor (setenta y un profesionales), la comunicación cara a cara es muy frecuente, y el nivel de participación es muy alto, sucediéndose numerosas reuniones a lo largo del año.

2.6. Supervisión y vigilancia

Las personas encargadas de supervisar y vigilar el recurso y el comportamiento de las mariscadoras deben ser las propias mariscadoras o rendir cuentas ante las mariscadoras y sus organizaciones. Dentro de los diferentes trabajos y contribuciones que pueden realizar las mariscadoras, tienen especial relevancia la vigilancia. Es necesario que la gestión llevada a cabo tenga credibilidad entre el colectivo, y que por sí mismas puedan verificar que las otras compañeras cumplan con lo acordado. Las mariscadoras son conscientes de la amenaza que representa el furtivismo, tanto externo como interno. Para ponerle coto, ganar credibilidad y frenar el comportamiento oportunista de las compañeras, es necesario que las propias profesionales participen en los sistemas de vigilancia.

Además, en actividades como el marisqueo a pie, el propio sistema de organización de la extracción favorece la supervisión mutua. El plan operativo establece días y horas y puntos de control por donde deben pasar todas las personas profesionales. Así mismo, hay una directiva designada democráticamente que supervisa todo el proceso. También es habitual que las cofradías tengan vigilantes profesionales, que ayudan y refuerzan el trabajo realizado por las mariscadoras. Del mismo modo, desde 2004, el furtivismo está tipificado en el código penal español (artículos 334-336) y todos los cuerpos de seguridad del Estado están obligados a perseguirlo. Especial importancia tiene en esta tarea el Servicio de Guardacostas de Galicia, entidad que forma parte de la Consellería do Mar, y que tiene como una de sus misiones la lucha contra el furtivismo en el medio marino.

La profesionalización del marisqueo a pie, que tuvo lugar en la década de 1990, representó un gran paso adelante en términos de condiciones de trabajo, seguridad económica y prestigio profesional (Marugán, 2004). Este hecho ha ayudado a transformar a las mariscadoras en auténticas valedoras de la conservación del recurso y de su forma de vida. Como señala Östrom, (2011, p. 339) «los factores que mejoran la capacidad de los usuarios para reunirse o escucharse entre sí, mientras participan en actividades de apropiación, tienden a reducir los costos de monitoreo y la imposición de reglas». Además, las actividades que proporcionan transparencia sobre las extracciones que cada uno hace del recurso, como las lonjas y puntos de control, también son positivas.

Creemos que el furtivismo interno (el realizado por las propias profesionales) en el marisqueo a pie en las cofradías de Muros y Noia está prácticamente erradicada. Los mecanismos de monitoreo, control y sanción, junto con un sofisticado sistema de autogestión y planificación para la extracción, crean condiciones objetivas que impiden en gran medida el comportamiento oportunista de las personas profesionales. Actualmente, la dedicación de las mariscadoras a las actividades de vigilancia es de once días al año en Muros y de tres días en Noia.

2.7. Sanciones graduadas

Las mariscadoras que no respeten las reglas y los acuerdos deberán ser sancionadas, de acuerdo con la gravedad de

su falta y el contexto de la infracción, por las propias mariscadoras o los órganos directivos de sus organizaciones. La vigilancia y las sanciones son necesarias para mantener unas tasas de cumplimiento suficientemente altas para evitar que se desencadene un proceso de involución. Es importante que las sanciones sean proporcionales a la gravedad de la falta. Las sanciones desproporcionadas o injustas pueden motivar más infracciones, ya que enfurecen al infractor contra la organización. Al mismo tiempo, la entidad que impone la sanción debe tener en cuenta el contexto material y personal de la persona sancionada.

Las agrupaciones de mariscadoras a pie de las cofradías de Muros y Noia tienen sus propios reglamentos internos, que contienen un régimen disciplinario que distingue y gradúa las infracciones y las penalizaciones. Afortunadamente, aunque esporádicamente beligerantes, las personas mariscadoras de las agrupaciones Muros y Noia no han tenido que iniciar procedimientos sancionadores contra ninguno de los miembros durante más de una década.

2.8. Mecanismos para la resolución de conflictos

Las mariscadoras deben tener un rápido acceso a instancias que permitan resolver, a bajo costo, los conflictos entre las propias mariscadoras o entre mariscadoras y los órganos directivos.

Si se permite a alguna mariscadora incumplir las normas, es probable que se produzcan comportamientos similares en sus pares que «no quieren ser menos». La cosa empeora cuando las infracciones son flagrantes y las actitudes desafiantes. Es por ello que en este tipo de organizaciones debe haber mecanismos para resolver las disputas.

En el ámbito de las cofradías, solo hay que seguir la prensa local para constatar la existencia de lo que comúnmente se denomina ‘una elevada conflictividad’ en el sector. Esto no debe sorprendernos si consideramos que uno de los pocos colectivos que cogestionan sus recursos profesionales, son las gentes del mar. La pesca artesanal y el marisqueo son los últimos reductos donde todo un colectivo vive de un recurso compartido. A través de un complejo sistema que compagina costumbres ancestrales y novedosos reglamentos, las personas pescadoras y mariscadoras se enfrentan diariamente a la obligación de compartir un espacio, un recurso que es su medio de vida. Por consiguiente, se exponen tanto a roces y conflictos como en ninguna otra profesión, y también por qué no, a tender lazos de camaradería.

Esta interacción social está permitiendo que, en la ‘era del vacío’ donde reina la indiferencia de masa (Lipovetsky, 2006), los recursos de uso común sirvan de ‘ancla’ a las gentes marineras de los pequeños pueblos del litoral de Galicia para mantener vivos algunos de sus rasgos culturales tradicionales.

La FAO valora como tendencia muy favorable el reconocimiento de la función de las instituciones consuetudinarias para la resolución de conflictos, sobre todo en la ordenación pesquera. En este sentido, Östrom destaca la importancia que tiene disponer de mecanismos rápidos o inmediatos para resolver las pequeñas infracciones. Cuando los mecanismos son lentos y costosos

pierden la capacidad de inhibir comportamientos indeseados, es decir, pierden su capacidad ejemplificadora.

Los reglamentos internos de las agrupaciones establecen que los órganos de la cofradía están capacitados para iniciar e imponer las sanciones a sus miembros. Las más leves las imponen las presidentas de las agrupaciones o los patrones mayores, las más graves las sancionan las Xuntas Xerais o las asambleas de las cofradías. Efectivamente, es recomendable que, por lo menos en una primera instancia, el órgano que juzga a los profesionales esté formado por personas conocedoras de la realidad social y del recurso.

2.9. Reconocimiento mínimo de los derechos de organización

Las personas mariscadoras deben tener derecho a constituir sus propias organizaciones y definir las normas internas sin impedimento alguno por parte de las Administraciones Públicas.

Una Administración eficiente crea foros y facilita la interacción de funcionarios, técnicos y el sector. El reto consiste en ponerse en la piel de las gentes del mar y establecer relaciones de confianza, dejando atrás la idea de que las gentes del mar son parte del problema y que los funcionarios y científicos son la única solución. En este sentido lo ocurrido en Galicia en las últimas décadas con el proceso de profesionalización del marisqueo a pie ha sido paradigmático (Marugán, 2004). Los responsables políticos, que apostaron decididamente por transformar el modelo existente, introdujeron sobre el terreno a personas facilitadoras (personal técnico formado y motivado) con el fin de conocer y dinamizar a los colectivos de mariscadoras. Estas actuaciones permitieron, al mismo tiempo que se generaban relaciones de confianza, construir de forma dialogada alternativas de futuro. Cuenta Östrom que muchas de las historias exitosas de gestión de recursos comunes fueron el resultado de combinaciones fructíferas entre entidades públicas y privadas.

En este sentido, podemos ver cómo ocasionalmente, en la prensa local y en las páginas de la sección marítima de la prensa autonómica, aparecen noticias relacionadas con las reacciones furibundas que generan ciertos reglamentos en los profesionales del mar. Es común que el legislador de ámbito estatal o europeo no tenga en cuenta la complejidad y características propias de la pesca artesanal y del marisqueo en todas sus vertientes. El último episodio fue la obligatoriedad de las bombas de aire para los profesionales de la navaja (*ensis minor*) (Vilar, 2018), así como anteriormente fue la obligatoriedad de un macro-botiquín de primeros auxilios en la pesca de bajura (Santiago, 2017).

Sin lugar a duda, la imposición de este tipo de reglamentos y requisitos, realizada por personas que en muchas ocasiones ignoran la realidad técnica y social de la pesca artesanal, genera muchos más problemas de los que resuelven: siembran desconfianza entre las instituciones públicas y los profesionales del mar, que se sienten incomprendidos e ignorados. Y como todos sabemos, la crítica se extiende a todas las instituciones, sean o no responsables de la medida. Así pues, este tipo de normas

externas menoscaban los esfuerzos de estas entidades por crear un contexto de confianza entre los principales agentes implicados en la gobernanza del sector.

En opinión de Östrom, las políticas regionales y nacionales pueden llegar a ser decisivas para que las gentes del mar construyan o no instituciones propias. Los gobiernos deben conceder una mayor autonomía a las mariscadoras para crear organizaciones fuertes y responsables, dotarse de órganos de gobierno y sistemas de resolución de conflictos. Esta autonomía no impide que los funcionarios de la Administración pública asuman responsabilidades de supervisión y dinamización. Otra labor de la Administración pública es la de contribuir a modificar el *statu quo*, apoyando a las capas menos favorecidas y, llegado el caso, corregir las reglas de juego para alcanzar organizaciones más sustentables y equitativas.

A este respecto, resultó ser muy notable la labor de la Administración gallega en las últimas décadas para que las mujeres del mar, muchas de ellas mariscadoras a pie, pudiesen alcanzar derechos políticos, sociales y económicos en el seno de las cofradías y en la sociedad.

En Estados democráticos como el español el derecho de asociación está garantizado por la Constitución. Afortunadamente, en el caso que nos ocupa, la Administración autonómica desarrolla un papel activo de refuerzo de las entidades asociativas y la cogestión de recursos marisqueros de uso común. En cuanto a las cofradías de Muros y de Noia, ambas cuentan con estatutos y reglamentos internos adaptados a la legislación vigente. Un aspecto muy relevante por investigar es el sentido de pertenencia que los/as socios/as tienen respecto de la cofradía, y la existencia o amenaza de un desajuste institucional entre la comunidad marinera y las cofradías (Taboada, 2004).

2.10. Entidades anidadas

En la gestión de los recursos marisqueros intervienen varias entidades a distintos niveles: agrupaciones de mariscadoras, cofradías, federaciones de cofradías y otras entidades asociativas. Los recursos naturales, en nuestro caso los mariscos bivalvos, forman parte de ecosistemas interconectados. Es decir, lo que sucede a un lado de la ría tiene implicaciones en la otra parte; la gestión que hacen los mariscadores a flote tiene consecuencias para las mariscadoras de a pie, y viceversa. Esta relación socio-ecológica conecta a todas las rías gallegas, las cuales presentan síntomas comunes como las mareas rojas, y conecta incluso a todos los océanos, con problemas como los plásticos y otros agentes contaminantes. También sabemos lo interconectados que están los mercados y las implicaciones que esto tiene para las gentes del mar.

Si queremos atender adecuadamente a los distintos ámbitos y problemáticas del recurso, se hace necesario que existan entidades integradas a distintos niveles. Así ocurre con el marisqueo en Galicia, donde las agrupaciones de mariscadoras a pie están integradas en las cofradías, que a su vez forman parte de las federaciones provinciales y de la Federación Galega de Cofradías.

Además, existen asociaciones de mujeres que refuerzan la búsqueda de soluciones a las problemáticas específicas de las profesionales del mar, como por ejemplo la Asociación Nacional de Mujeres de la Pesca (ANMU-PESCA).

2.11. Los principios de diseño como elemento de evaluación de las agrupaciones de mariscadoras

En el siguiente cuadro se relacionan los ocho principios de diseño de Östrom adaptados a la problemática de las agrupaciones de mariscadoras a pie de Muros

y de Noia. Tal y como la autora propone, estos ocho principios son los elementos característicos de las organizaciones sólidas.

El resultado es que las agrupaciones de a pie de Muros y de Noia están aplicando en su totalidad los principios de diseño elaborados por Östrom, en algunos ítems de forma rotunda y en otros casos de forma no concluyente (NC), es decir que no disponemos de evidencias suficientes para afirmar o negar su aplicación. Un ítem no ha podido ser evaluado, por lo que la calificación ha

sido de no relevante (NR). Así pues, estamos ante unas entidades que cuentan con todos los ingredientes con los que construir un futuro próspero.

Tabla. 1. Principios de diseño. Fuente: elaboración propia

Principio / ítem	Noia	Muros
1. Límites claramente definidos		
Las personas autorizadas para mariscar deben estar definidas, así como los límites de las zonas donde pueden mariscar		
Los límites físicos de las zonas marisqueras están claramente definidos	Sí	Sí
Las personas autorizadas están objetivamente identificadas	Sí	Sí
2. Coherencia entre las reglas de extracción y las obligaciones de las mariscadoras con las condiciones locales		
Las reglas de extracción que establecen tiempos, lugares, artes de marisqueo y cuotas deben estar relacionadas con las condiciones específicas de cada agrupación de mariscadoras y también con las obligaciones de trabajo, vigilancia etc.		
Existe un plan de gestión que adapta las reglas de extracción y las obligaciones de las mariscadoras a las condiciones locales	Sí	Sí
3. Participación en las reglas operacionales		
Todas las mariscadoras deben poder participar en la modificación de las reglas relativas a la gestión de la extracción: cuándo mariscar, cómo mariscar, cuotas, etc.		
La principal norma operacional es el plan de explotación: todas las mariscadoras deben poder participar en su elaboración	NC	Sí
Debe existir un modelo de cogestión entre las cofradías y la Consellería do Mar para modificar la normativa específica sobre el marisqueo	NC	NC
4. Supervisión e vigilancia	Noia	Muros
Las personas encargadas de supervisar y vigilar el recurso y el comportamiento de las mariscadoras, deben ser las propias mariscadoras o personas que rindan cuentas ante las mariscadoras y sus organizaciones		
Las mariscadoras participan en la vigilancia del recurso	Sí	Sí
Las cofradías tienen vigilantes profesionales que rinden cuentas ante las agrupaciones de mariscadoras	Sí	Sí
Otros cuerpos de seguridad rinden cuentas ante las cofradías y/o agrupaciones	NC	NC
5. Sanciones graduadas		
Las mariscadoras que no respeten las reglas y los acuerdos deberán ser sancionadas por las propias mariscadoras o por los órganos directivos de sus organizaciones		
Existen reglamentos propios que disponen de un régimen sancionador	Sí	Sí
El órgano que impone la sanción tiene en cuenta el contexto de la infracción	NR	NR
6. Mecanismos para la resolución de conflictos	Noia	Muros
Existe un rápido acceso a instancias que permitan resolver, a bajo costo, los conflictos entre las propias mariscadoras o entre mariscadoras y los órganos directivos de sus organizaciones		
Existen reglamentos propios que determinan las sanciones y se da audiencia al interesado	Sí	Sí
Los procedimientos sancionadores propios son rápidos y de bajo coste	Sí	Sí
7. Reconocimiento mínimo de los derechos de organización		

Las mariscadoras deben tener derecho a constituir sus propias entidades sin impedimento alguno por parte de las administraciones públicas		
El Decreto 8/2014 gallego de cofradías regula a las agrupaciones sectoriales	Sí	Sí
Las cofradías como corporaciones de derecho público están siendo apoyadas por las distintas administraciones públicas	Sí	Sí
8. Entidades anidadas		
En la gestión del recurso intervienen varias organizaciones a distintos niveles		
Las mariscadoras a pie tienen su propia agrupación	Sí	Sí
Las cofradías incorporan y representan a las mariscadoras	Sí	Sí
La agrupación de mariscadoras a pie tiene una representación proporcionada en los órganos de la cofradía	Sí	NC
Existen federaciones de cofradías a nivel provincial, gallego y nacional que representan a las mariscadoras a pie y a otros profesionales del mar	Sí	Sí
Las mujeres mariscadoras disponen de distintas asociaciones a nivel comarcal y estatal	Sí	Sí
<i>Abreviaturas: NR: No Relevante; NC: No Concluyente</i>		

3. Los principios de diseño como herramienta de mejora

Los colectivos de profesionales que tienen capacidad de autogestión tienen más opciones para mejorar sus condiciones laborales, ya que, llegado el caso, pueden participar tanto en asuntos operativos como en asuntos organizativos, regulativos (internos) y estratégicos. En este sentido, pueden moverse a distintos niveles frente a los típicos trabajadores por cuenta ajena que, como indica Östrom (2011, p. 113) «no poseen ninguna autoridad de autoorganización o autogestión (y) están atrapados en *un mundo de un solo piso*».

Pues bien, realizado el diagnóstico sobre la base de los principios de diseño de Östrom, podemos definir las áreas de mejora que las agrupaciones de mariscadoras a pie deben acometer para alcanzar una mayor fortaleza institucional y mejorar su desempeño.

A continuación mencionamos algunos de los retos y propuestas que se han definido en este proyecto:

- Empezar actuaciones para mejorar la participación de las mariscadoras de Noia con el propósito de paliar los problemas derivados de su gran tamaño (trescientas noventa y cinco profesionales).
- Profundizar en el análisis sobre el encaje y representatividad de la agrupación de mariscadoras de Noia en el seno de la cofradía.
- Reforzar las actuaciones que se están realizando para mejorar las capacidades de liderazgo en las agrupaciones de mariscadoras y cofradías implicadas en el proyecto.
- Evaluar las relaciones con la Administración autonómica (Consellería de Mar) para avan-

zar en aspectos concretos cara a una cogestión efectiva.

- Reforzar la implicación de las mariscadoras con la sostenibilidad del recurso, con medidas indirectas tales como: mejorar los niveles de seguridad y condiciones de trabajo, reforzar el prestigio de la profesión e implantar políticas que favorezcan la continuidad de la actividad por parte de descendientes y familiares de las mariscadoras.

Será necesario realizar otros trabajos empíricos para poder profundizar en estas propuestas, conocer su aceptación por parte de los agentes implicados y, de ser el caso, evaluar los resultados de su implantación.

Con todo, podemos concluir que la Agrupación de mariscadoras de a pie de Muros y la Agrupación de mariscadoras de a pie de Noia están aplicando en su totalidad los principios de diseño elaborados por Östrom. Además, podemos constatar que estos principios de diseño son herramientas de gran interés para reflexionar, diagnosticar y emprender acciones de mejora en las organizaciones de mariscadoras a pie y, por extensión, en las organizaciones profesionales que gestionan bienes comunes.

4. Declaración de la contribución por autoría

Mercedes Fernández Gestido: Conceptualización, Metodología, Investigación, Recursos, Redacción – borrador original, Supervisión.

Tito Iglesias Pastoriza: Conceptualización, Metodología, Análisis formal, Investigación, Recursos, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición, Administración del proyecto, Adquisición de fondos

4. Referencias

- Alegret, J.L. (1989). Del corporativismo dirigista al pluralismo democrático: las cofradías de pescadores en Cataluña. *Revista ERES*, 2(5), 161-172. <http://gespm.udg.edu/gespm/corporativismo-dirigista-pluralismo-democr%C3%A1tico-Cofradias-Pescadores-Catalu%C3%B1a.pdf>
- Cervera, A. (2006). *Análisis estratégico de las cofradías de pescadores en el marco de la economía social* [Tesis Doctoral]. Universidad de Cádiz, Cádiz.
- Erkoreka, J.L. (1991). *Análisis histórico-institucional de las cofradías de mareantes del País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2016). *Estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016*. <http://www.fao.org/3/a-i5555s.pdf>
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science. American Association for the Advancement of Science*, 162(3859), 1243-1248. <http://www.jstor.org/stable/1724745>
- Iglesias, T. y Trabada, E. (2020). *Os colectivos de marisqueo a pé na provincia de Pontevedra*. Federación provincial de confrarías de Pontevedra.
- Lipovetsky, G. (2006). *La era del vacío*. Anagrama.
- Marugán, B. (2004). *Y cogieron ese tren... Profesionalización de las mariscadoras gallegas*. Xunta de Galicia.
- Östom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Östom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- Santiago, J.C. (2017, 12 de mayo). Galicia defiende ante la UE la simplificación del botiquín en la flota de bajura. *La Voz de Galicia*, p. 37.
- Taboada, M.S. (2004). *El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la cofradía de pescadores gallega. Estudio de casos* [Tesis Doctoral]. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- Thompson, E.P (1995). *Costumbres en común*. Crítica.
- Vilar, M. P. (2018, 27 de febrero). Así se extrae la navaja. *La Voz de Galicia*, p. 32.