

Estudio de caso:

Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias

Espacios protegidos; Patrimonio rural; Conflicto; Antropología política; Neoliberalismo corporativo; Clientelismo

“ Si son unos pocos los que están peleando contra el Parque, ¿por qué el resto no impone el interés general? [...] Hay unos cuantos en contra, y los demás callan la boca. (Representante de colectivo ecologista) ”

“ Para mí la reserva de la Biosfera... a nosotros nos da igual, porque nunca tenemos acceso [...] Como botelero no me sirve de nada porque mis clientes nunca tienen sitio. (Gestor de Parador Nacional) ”

“ Europa quiere que ni las autoridades públicas, ni que ningún interés concreto, pueda representar más del 50 %. Entonces lo público debe tener menos peso que lo privado. Y eso cambia por imposición. Y eso los políticos electos no lo entienden. (Alto cargo del Grupo de Desarrollo Rural Alto Narcea-Muniellos) ”



“ Está muy desarticulado, muy desmembrado, yo no encuentro principio, coherencia; es muy desestimulante. Nosotros como empleados públicos, acabamos siendo atraídos por organizaciones empresariales, al estilo capitalista [...] Entiendes que ahí hay coherencia en la toma de decisiones. (Director del PN Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias) ”

“ La participación tiene un objetivo a la hora de plantearse las metas o los objetivos [...] Luego las metas o los objetivos ya es responsabilidad de las administraciones implicadas en el tema... (Exdirector del PN Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias) ”

“ Es el alma, es el alma de la gente, es muy difícil que vayan a dar el brazo a torcer. (Abogada defensora de querellantes contra la «expropiación» del PN Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias) ”

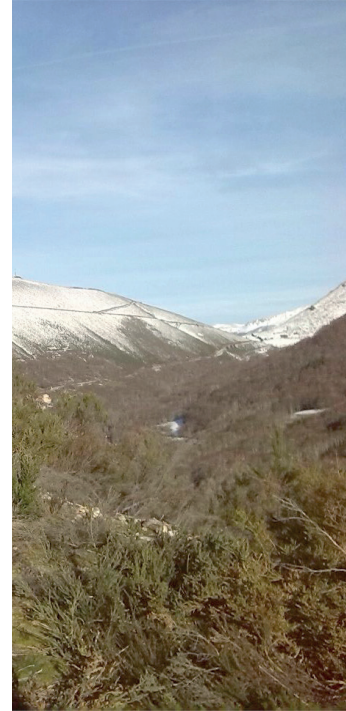
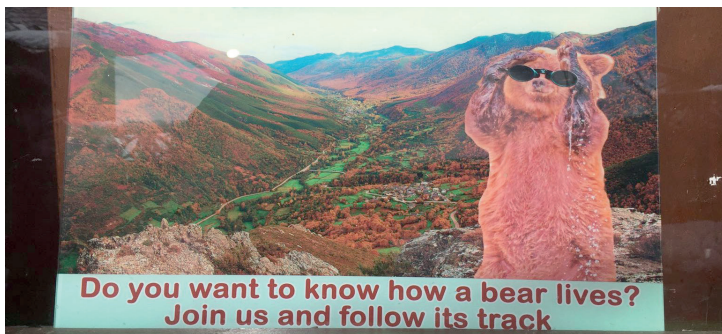


El «Régimen de Gobernanza Participativo» en la Gestión del Patrimonio: el Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias

Pablo Alonso González (CSIC) y David González Álvarez (CSIC; Durham University)

El Suroccidente asturiano es un área rural en crisis demográfica y productiva. La despoblación amenaza el futuro de esta zona, consecuencia de la migración campo-ciudad, el envejecimiento, la pérdida de empleo en el sector primario y el fin de la minería carbonífera. Por ello, las administraciones públicas han implementado planes de desarrollo rural y de fomento del turismo creando organismos públicos como el Grupo de Desarrollo Rural Alto Narcea-Muniellos y el Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias. Como consecuencia de la extensión en España de los discursos vinculados a las fórmulas de gobernanza neoliberales en relación con la implantación de directivas europeas, ambas estructuras cuentan con cuerpos asamblearios que integran representantes técnicos y políticos de las administraciones públicas locales y autonómicas, junto a sindicatos, colectivos profesionales, empresarios, asociaciones culturales y vecinales, ecologistas y universidad. La asunción en estos órganos del «Régimen de Gobernanza Participativo» comporta además la realización de procesos de participación ciudadana para el diseño de nuevos planes y proyectos, con la pretensión de democratizar y abrir las instituciones públicas a la ciudadanía.

Nuestra investigación analiza el impacto de estas nuevas mecánicas de gobernanza participativa en la gestión del patrimonio en zonas rurales, y cómo éstas se hibridan con procesos socioeconómicos y relaciones políticas locales preestablecidas. Examinamos cómo la inercia de estos procesos media en la implementación de la participación como fórmula de gobernanza que finalmente actúa como un mero instrumento para estabilizar y reforzar las relaciones de poder preexistentes.



«Lógicamente la administración es una máquina burocrática y quiere que la gestión de los fondos se haga siempre desde arriba. [...] yo pienso que no tenemos cultura de participación, porque no nos lo creemos ni los ciudadanos, ni los políticos, ni los técnicos»
(Alto cargo del Grupo de Desarrollo Rural Alto Narcea-Muniellos)

Contexto y conceptos

Neoliberalismo corporativo:

Similar a «capitalismo políticamente garantizado» o «capitalismo clientelar», es una práctica política, régimen de acumulación del capital, y sistema para la reproducción de la desigualdad social y la incorporación de la ciudadanía que utiliza una retórica neoliberal de libre mercado, competitividad y emprendimiento para encubrir la reproducción de dinámicas clientelistas, oligopólicas y antimercantiles negativas para la ciudadanía.

Régimen Patrimonial Participativo (RPP):

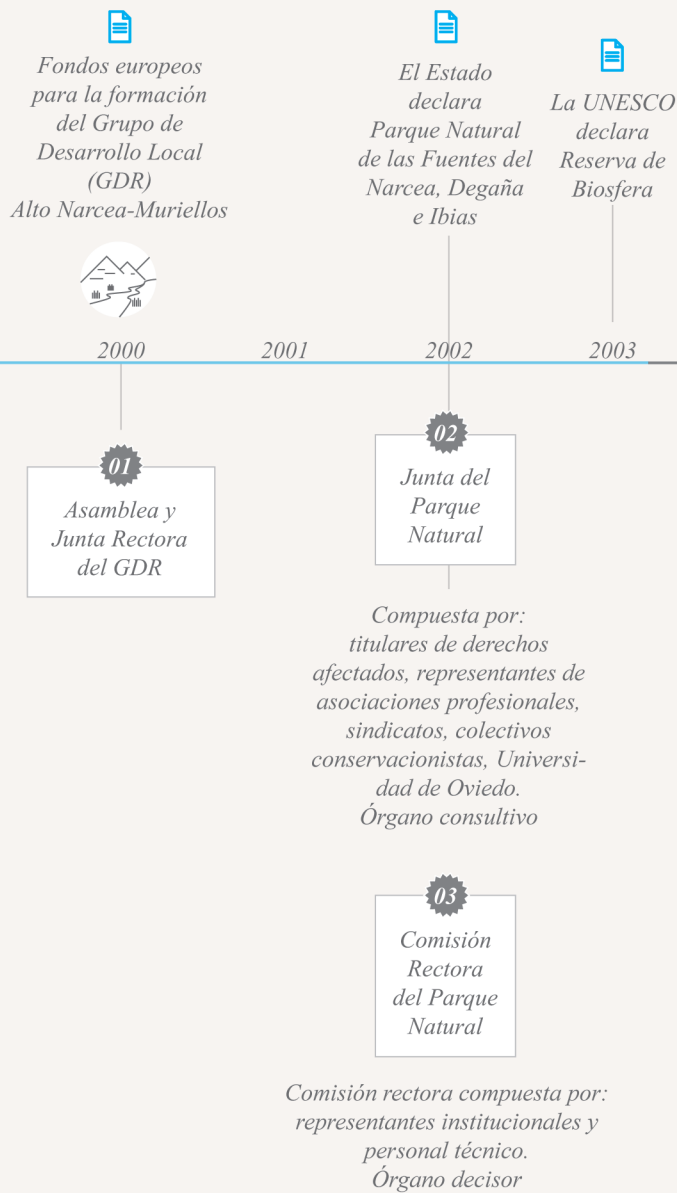
Forma de gobernanza en la gestión del patrimonio que viene a hibridarse con el neoliberalismo corporativo, por el cual la retórica discursiva y práctica de la participación se solapa e interactúa de forma dinámica con redes clientelares/partidistas previamente existentes. El RPP debilita el poder de los sujetos que retóricamente empoderar, que tienen más dificultades para comprender las dinámicas de gobernanza tecnificadas neoliberales.

Ante la crisis demográfica, productiva y cultural que sufre el área de estudio, el turismo rural y de naturaleza se ha convertido en un recurso prioritario para las instituciones públicas con el ánimo de diseñar un futuro sostenible. En las últimas tres décadas se han desarrollado diferentes actuaciones top-down en el ámbito del desarrollo rural y la protección de la naturaleza. En 2000 se constituyó el Grupo de Desarrollo Rural (GDR) Alto Narcea-Muniellos; en 2002 se declaró el Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, también declarado Reserva de la Biosfera por la UNESCO en 2003 ampliando la declaración preexistente de 2000 del bosque de Muniellos. Estos organismos cuentan con mecanismos de participación ciudadana en sus órganos de gobierno, atendiendo a los preceptos marcados por la UE o la UNESCO.

La Asamblea General del GDR, que rige su funcionamiento y aprueba sus principales decisiones, cuenta con un 51 % de representantes de asociaciones y colectivos sectoriales, frente al 49 % de técnicos y representantes institucionales. La Junta del PN otorga un 30 % de poder decisorio a los titulares de derechos afectados y representantes de asociaciones profesionales y sindicatos, y un 10 % a colectivos conservacionistas y la Universidad de Oviedo. No obstante, la Junta es un mero órgano consultivo de la Comisión Rectora del PN, órgano compuesto por representantes institucionales y personal técnico que toma las principales decisiones y controla la labor del director-conservador.

Nuestra investigación analiza la implementación de las prácticas de gobernanza participativa en la gestión del patrimonio de áreas rurales en escenarios reales de gobernanza, más allá de los preceptos establecidos por las normativas oficiales, y estudia los conflictos entre los discursos y las agendas de los diferentes actores. Examinamos además cómo estas fórmulas participativas interactúan con lógicas políticas y sociales preexistentes, que a su vez derivan de dinámicas propias de las instancias administrativas, sectoriales y vecinales correspondientes. Por último, investigamos si el Régimen de Gobernanza Participativo transforma la estructura social del territorio, y si contribuye a extender nuevas formas de relación «más democráticas» entre las comunidades locales y el patrimonio de su entorno.

Línea de tiempo con los principales hitos del caso estudiado y la forma de trabajo



Inicio de la observación de los investigadores




Modificación de la Ley de Espacios Protegidos del Pcd. de Asturias


Congreso AIBR


Congreso FAAEE (Valencia)

2016


2017


Búsqueda documental: normativas, agentes, ...



Estancia de campo: entrevistas




Estancia de campo: entrevistas


Ponencia sobre el Estudio de Caso: «Participación ciudadana, patrimonio y clientelismo en zonas rurales asturianas»


Estancia de campo: entrevistas


Ponencia sobre el Estudio de Caso: «La participación como retórica de gobernanza neoliberal en el medio rural asturiano»

Agentes

Nuestra investigación aborda un caso de estudio complejo donde se investigan dos planos de participación ciudadana vinculada al patrimonio que se entrecruzan: El Grupo de Desarrollo Rural Alto Narcea-Muniellos y el Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias.

En ambos planos se solapan algunos actores, mientras que otros son particulares de cada caso. Los procesos participativos no pueden ser analizados de forma aislada respecto al marco general de la vida económica, política y cultural de estos municipios considerados. Intentamos reflejar aquí la multiplicidad de miradas, preocupaciones y agendas de los diferentes actores.

07

Representantes políticos locales

Vinculados a diferentes partidos con representación municipal en el ámbito de estudio. Intervención destacada en los órganos que canalizan la participación ciudadana en la gestión del GDR y el PN, a través de su representación directa y de su capacidad de mediación en la selección de representantes de otros actores.

14

Representantes de asociaciones profesionales, empresarios y sindicatos

Defienden los intereses de grupos profesionales, empresarios y de trabajadores en los órganos de gestión del GDR y el PN. Velan por los intereses colectivos de los diferentes grupos y se vinculan a redes de dependencia político-económica preexistentes.

12

Representantes colectivos conservacionistas

Juegan un papel clave en los debates sobre la gestión del espacio protegido y del patrimonio cultural y natural de la zona. Suelen entrar en conflicto con colectivos agricultores, ganaderos y cazadores por sus intereses contrapuestos a la conservación de «lo natural».

08

Ganaderos y propietarios de tierras

Ganaderos que desarrollan su actividad en un marco de crisis y propietarios de tierras al interior de los límites del PN. Juegan un papel fundamental, apoyados por bufetes de abogados, en la lucha contra los PN de Asturias.

Empresarios y trabajadores del sector turístico

Actores heterogéneos tanto mercantilistas como otros preocupados por la sostenibilidad y la viabilidad social de las comunidades locales.



La Asamblea General del Grupo de Desarrollo Rural (GDR) rige el funcionamiento del GDR y aprueba sus principales decisiones. la Junta es un mero órgano consultivo de la Comisión Rectora del PN, que toma las decisiones del Parque Natural y controla la labor del director-conservador.



La participación se sitúa en el centro de un conflicto extremadamente complejo entre una gran variedad de actores que, desde distintas posiciones, la utilizan discursiva, funcional o instrumentalmente para reforzar sus argumentos en un litigio que, en última instancia, refleja y reproduce las dinámicas de poder preexistentes.

01 02 03

Personal de gestión y técnico del GDR y PN

Colectivo diverso formado por personal técnico vinculado a la gobernanza tecnocrática mediante la Asociación Alto Narcea-Muniellos (gestora de fondos Feeder/Leader), mientras que el PN se gestiona mediante gobernanza meritocrática con personal funcionario.

Conclusiones

La investigación ha permitido recomponer la genealogía del PN y el GDR, reconociendo las diferentes etapas de su formación e implementación en el territorio, algunos de sus efectos en la estructura social y productiva o los procesos de construcción de identidades en las comunidades locales, y los conflictos generados por su desarrollo. El estudio de los procesos participativos en la gestión de estos órganos favorece el análisis antropológico de las fórmulas de gobernanza extendidas en las últimas décadas en relación con las políticas europeas de desarrollo y terciarización de la economía rural. La participación juega en este proceso un papel neutralizador, que los actores más cercanos a los poderes económicos y partidistas preexistentes instrumentalizan para sancionar democráticamente sus redes informales de control político y económico de la sociedad rural. Por ello, llamamos la atención sobre la potencia investigadora del método etnográfico para componer imágenes más ricas y comprensivas sobre escenarios institucionales, a la vista del limitado desarrollo de este ámbito de estudios en España.

En el caso de estudio reconocemos diversas percepciones sobre la participación por parte de los diferentes actores, según sus vivencias, sus expectativas para con el GDR o el PN, así como según sus motivaciones y agendas ocultas. Se observan claras contradicciones entre las prácticas participativas reales y los preceptos teóricos que contienen las normativas oficiales. Los discursos que animan a la participación ciudadana en la gestión del patrimonio insisten en la necesidad de incorporar y corresponsabilizar a la población local en la gestión de los bienes comunes. Sin embargo, los procedimientos previstos no son efectivos, tal y como señalan con frustración algunos actores. En efecto, su éxito se ve frenado por la ausencia de medios humanos y técnicos dispuestos para tal fin, o la imposición de límites temporales u obstáculos para la participación ciudadana que reducen el alcance real de los procesos participativos. Estos procesos devienen igualmente en «representaciones participativas» ritualizadas a través del uso de léxicos determinados o de tecnologías características de estos procesos, como el empleo de tarjetas y rotuladores de colores, que terminan por neutralizar el debate en vez de avivarlo: predomina la forma (metodología) sobre el contenido.

Las asociaciones culturales, profesionales y vecinales desempeñan un papel prominente en el caso de estudio, convertidas en vehículos de la gobernanza participativa. Ejemplo de ello es la Asamblea del GDR, donde las asociaciones de la comarca detentan el 51 % del poder decisorio. Estas entidades dominan la participación ciudadana, sin que prácticamente nadie cuestione tal situación, pese a la falta de control sobre la democracia interna de tales entes, o a que el proceso de selección de unas u otras asociaciones para desempeñar estas tareas repre-

sentativas no sea transparente. Las asociaciones presentes en el GDR son seleccionadas por el equipo técnico del ente a propuesta de las corporaciones locales de cada ayuntamiento. Dado el protagonismo de los representantes políticos en su selección, su representatividad está mediatizada por intereses políticos, tal y como subrayaban algunas personas entrevistadas. Identificamos así la existencia de «asociaciones fantasma» creadas ad hoc para incorporarse a la asamblea del GDR atentas a intereses determinados. Estas asociaciones son agentes fácilmente cooptados y juegan un papel clave de las relaciones de poder en el RPP, en conexión con intereses partidistas o empresariales locales.

El trabajo de campo constató la creciente distancia entre diferentes grupos de actores en relación con su familiaridad diferencial con el lenguaje técnico y las prácticas burocratizadas propias de instituciones tecnocráticas. Este hecho constituye uno de los principales obstáculos para la participación y abre la puerta al conflicto. Los propios procesos participativos son pautados con protocolos de redacción técnica que terminan por ser dominados por actores familiarizados con estos códigos, como técnicos de la administración, ecologistas, delegados de colectivos profesionales o representantes políticos y sindicales. Del lado contrario, un segmento amplio de las comunidades locales no comprende ni comparte estos códigos. Por ello, tanto la voluntad del personal técnico como de las instancias políticas superiores implicadas en estos procedimientos es un condicionante clave para fomentar (o limitar) la participación efectiva y real de las comunidades locales.

Esta situación propicia el conflicto. La gestión del PN muestra reiteradamente choques relacionados con el rechazo a la mera existencia del espacio protegido entre las comunidades locales vinculadas al sector primario. Esta brecha es instrumentalizada por fuerzas políticas que, aprovechándose de una simplificación dicotómica de los discursos relacionados con la gestión del territorio y el patrimonio, generan discursos de acuerdo con intereses electoralistas cambiantes. Así, la extensión acrítica del RPP perpetúa prácticas de gobernanza propias del neoliberalismo corporativo.

Bibliografía:

ALONSO GONZÁLEZ, Pablo y MACÍAS VÁZQUEZ, Alfredo (2014). «Neoliberalismo corporativo y clientelismo en España: etnografía de la financiación europea del desarrollo rural a través de un proyecto fallido». *AIBR* 9(3): 223-250.

CLEAVER, Frances (1999). «Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development». *Journal of international development* 11(4): 597.

COOKE, Bill y KOTHARI, Uma (2007). *Participation: the new tyranny?* London: ZedBooks.

GONZALEZ ÁLVAREZ, David (2018). «Rethinking tourism narratives on the cultural landscapes of Asturias (Northern Spain) from the perspective of Landscape Archaeology: Do archaeologists have anything to say?» *Landscape Research*. doi: <https://doi.org/10.1080/01426397.2017.1413174>

HICKEY, Samuel y MOHAN, Giles (2013). *Participation: From Tyranny to Transformation: Exploring New Approaches to Participation in Development*. London: Zed Books.

KELTY, Christopher M. (2017). «Too much democracy in all the wrong places: toward a grammar of participation». *Current Anthropology* 58(S15): 77-90.

SHORE, Cris y WRIGHT, Susan (1997). «A new field of anthropology. Towards an anthropology of policy». En Chris Shore y Susan Wright (eds.), *Anthropology of Policy: Perspectives on Governance and Power*, London-New York, Routledge, pp. 3-33.

STAGE, Carsten e INGERSLEV, Karen (2016). «Participation as assemblage: Introducing assemblage as a framework for analysing participatory processes and outcomes». *Conjunctions. Transdisciplinary Journal of Cultural Participation*, 2(2): 117-136.

TORSELLO, Davide y VENARD, Bertrand (2016). «The anthropology of corruption». *Journal of Management Inquiry*, 25(1): 34-54.