
**EL GOBIERNO DE LOS BIENES COMUNES.
LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE ACCIÓN COLECTIVA**
OSTROM, ELINOR
TRADUCCIÓN DE CORINA DE ITURBIDE CALVO Y ADRIANA SANDOVAL
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, D. F., 2009

REPENSAR LA ACCIÓN COLECTIVA

Luis Rodríguez Castillo
lurodri@prodigy.net.mx
Proimmse-IIA
Universidad Nacional Autónoma de México

Elinor Ostrom, profesora de Ciencia Política y directora del *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* de la Universidad de Indiana, fue merecedora del Premio Nobel de Economía en 2009. Bajo ese estímulo el Fondo de Cultura Económica realizó una reimpresión, en ese mismo año, de la que quizá sea su obra más conocida en español: *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Sin duda alguna, muchos regresarán a ese libro que apareció en 1990 en la lengua original y una década después en su versión en castellano.

En una rápida búsqueda, aunque seguramente parcial, observé que dicho libro no había sido reseñado en las revistas mexicanas que se ocupan de la economía como materia principal para su primera edición en español. En ese mismo ímpetu celebratorio, de la reedición y del premio, la presente reseña tiene como objetivo invitar a una atenta lectura de un texto que, aunque ya ocupa un lugar privilegiado, con toda seguridad pronto se colocará dentro de los «clásicos» del nuevo institucionalismo.

EL PROBLEMA DE LOS BIENES DE USO COLECTIVO

Elinor Ostrom en *El gobierno de los bienes comunes* aborda un misterio de antigua data en las ciencias sociales: por qué individuos plenamente racionales, cuando actúan de manera

colectiva para aprovechar ciertos recursos, toman decisiones que conducen a resultados irracionales. Este problema, transformado en postulado teórico, ha conducido a dos recomendaciones de política pública cuyos corifeos aseveran poseer la razón: establecer derechos de propiedad, por un lado, o por el otro imponer el control del Estado.

Por su parte, la autora invita a reflexionar sobre la acción colectiva de manera diferente y muestra cómo las dos opciones anteriores son apenas una parte de la vasta variedad de la experiencia humana. Para ello, analiza una tercera vía: la administración colectiva de recursos de uso común, RUC. Presenta evidencia empírica que documenta comportamientos no previstos en los modelos formales y, entonces, se plantea la pregunta: ¿por qué algunos esfuerzos por resolver problemas relativos a la administración de RUC fracasan, mientras que otros tienen éxito?

LOS OBJETIVOS Y CONTENIDOS DE LA OBRA

La pregunta anterior, aparentemente sencilla, delimita el objetivo del libro en dos perspectivas: una teórica y otra pragmática. Por un lado, a partir de la evidencia empírica de éxito y fracaso en esfuerzos de organización, estimula el desarrollo del análisis institucional de la acción colectiva y, por el otro, pretende identificar las variables institucionales clave de las capacidades de los individuos para resolver sus problemas. Esto permitirá, señala la autora, contar con mejores bases para emitir consideraciones relevantes de política pública.

Para lograr dichos objetivos, el libro se encuentra confeccionado en seis capítulos: los dos primeros de carácter teórico-metodológico; los siguientes tres con la evidencia empírica de la provisión de normas y de cambio institucional para el manejo de RUC y, en el último, especifica los aspectos clave para la modificación de las teorías establecidas de acción colectiva.

EL MARCO DE ANÁLISIS INSTITUCIONAL

Ostrom parte de la selección del institucionalismo como un marco teórico adecuado para explicar cómo los individuos logran crear organizaciones para la administración de RUC. Considera que las normas informan acerca de las valoraciones que los individuos otorgan a sus acciones y sus consecuencias; en ese sentido, son un factor para limitar el comportamiento oportunista y son la clave para la organización; es decir, para la introducción de decisiones secuenciales, contingentes y dependientes, donde antes no existían.

La autora identifica entonces que existen tres modelos establecidos en la teoría para el análisis de la acción colectiva. El modelo que popularizó la expresión «la tragedia de los comunes» partió de un influyente artículo de Garret Hardin aparecido en la revista *Science* en 1968. El argumento de Hardin plantea que los individuos que tienen acceso al uso de un recurso, en la búsqueda de la satisfacción de sus intereses y la maximización de la ganancia, llevarán el nivel de explotación a un grado mayor que el nivel óptimo de extracción. El resultado: la degradación de los recursos. El segundo modelo proviene de la teoría de juegos y es el «juego del dilema prisionero». De carácter no cooperativo, cada jugador tiene información completa; la comunicación entre jugadores es imposible o prohibida, y cada uno tiene una estrategia dominante. Dados estos supuestos, cuando ambos jugadores eligen su estrategia dominante producen un equilibrio que es el resultado menos deseado por ambos. El tercer modelo fue introducido a la teoría social por Mancur Olson en *La lógica de la acción colectiva* de 1965. El argumento de Olson señala que, en grupos grandes, dado que no se pueden excluir de los beneficios a los no cooperantes, la acción más racional es aprovechar los beneficios sin participar de su producción. El resultado es la aparición del gorrón, *free rider*.

Los tres modelos predicen la imposibilidad de la organización —a acción colectiva— y Ostrom identifica que los modelos plantean dos problemas de fondo: 1. la ausencia de incentivos para una conducta cooperativa, y 2. el interés en la obtención de beneficios

individuales inmediatos. Por ello, las dos recomendaciones de política pública que parten de esta óptica comparten el problema de considerar que los individuos son incapaces de modificar su comportamiento y que el cambio institucional —o establecimiento de los incentivos adecuados para la conducta cooperativa— sólo es posible a través de factores externos.

En su crítica observa que la teoría establecida atiende sólo una variable explicativa de la estrategia maximizadora que siguen los individuos, mientras que las dos propuestas de política pública enfrentan serias limitaciones. Además de considerar un recurso perfectamente homogéneo a lo largo del tiempo, pasan por alto los «costes» de crear y mantener una entidad centralizada, o los derechos de propiedad, y de los incentivos para la cooperación; así como los factores exógenos, no sociales, que pueden alterar la distribución y uso de los recursos.

Ostrom, por su parte, argumenta a favor de la diversidad de soluciones para el cambio institucional que lleva al aumento de la eficiencia y, tras identificar casos de manejo de RUC que han resultado exitosos, señala que los individuos pueden establecer un contrato vinculante para comprometerse con una estrategia de cooperación para compartir tanto los rendimientos bajo los límites de sostenibilidad, como los costos de hacer cumplir su acuerdo. Por lo tanto, identifica que los problemas que enfrentan los apropiadores de RUC son de dos clases generales: de apropiación y de provisión o suministro. El primero tiene que ver con los límites de la asignación del recurso, pues una adecuada asignación conlleva la reducción de la incertidumbre y el conflicto; mientras que el segundo tiene que ver con los efectos de las muy diversas maneras de asignar responsabilidades para construir, restaurar o mantener el sistema de recursos. Estos problemas se resuelven a través de las normas, reglas o instituciones que son mecanismos importantes para la sostenibilidad de RUC. Es en este sentido que la autora argumenta que son los apropiadores locales, y no un

agente externo, quienes poseen la mejor información para diseñar las normas de apropiación y de provisión.

Esta sección es concluida por la autora con la observación de que los casos exitosos de manejo de RUC han sido poco estudiados y no son la excepción a la regla, sino el sustento para la revisión de los modelos teóricos establecidos. Ello conduce al argumento de que cuando las predicciones teóricas y las observaciones empíricas son incompatibles, entonces se requieren ajustes a la teoría.

LOS ESTUDIOS DE CASO

En el capítulo tercero Ostrom presenta estudios de caso en los que la acción colectiva de apropiadores de RUC no toma la forma del juego del dilema de prisionero. Los casos presentados tienen la finalidad de ser el sustento empírico de una explicación sustantiva acerca del equilibrio institucional a largo plazo. Documenta RUC que han sido administrados de manera colectiva y exitosa por un periodo de más de cien años. Los casos que aborda son instituciones de tenencia comunal en las praderas y los bosques de las altas montañas —Törbel, en Suiza, y Hirano, Nagaike y Yamanoka en Japón—; así como instituciones para regular la irrigación —el sistema de canales Benacher y Faitanar, en Valencia; la presa Tibi, de Alicante, y las *zanjeras* de Filipinas.

La autora encuentra que existen cuatro semejanzas fundamentales en las instituciones establecidas: a) todas enfrentan ambientes inciertos y complejos; b) las poblaciones son estables y, por tanto, sus tasas de descuento son bajas; c) se ha desarrollado una vasta normatividad que define el comportamiento correcto, y d) cumplen con el criterio de «fortaleza institucional» que Ostrom retoma de Shepsle; es decir, se han creado y modificado reglas operativas a lo largo del tiempo de acuerdo con un conjunto de reglas de elección colectiva y constitucional.

El argumento explicativo es que la supervisión resulta clave en el éxito del manejo de esos RUC; ya que aquella conduce a compromisos creíbles. No se trata de cualquier supervisión, sino de sistemas de incentivos a los individuos que detectan violaciones. La supervisión produce así tanto beneficios privados para el supervisor, como beneficios conjuntos para otros al reforzar la continuidad del compromiso y ser un buen incentivo para evitar el problema del *free rider*.

El análisis del cambio institucional es abordado en el capítulo cuarto. Ostrom presenta tres nuevos casos relacionados con instituciones para lograr un bombeo seguro y solucionar disputas por obtener los derechos de extracción de agua, entre actores gubernamentales y privados, de cuencas subterráneas —Raymond, Oeste y Central— en el área metropolitana de Los Ángeles. En los tres casos se presentaron esfuerzos colectivos para modificar viejas instituciones y crear nuevos marcos normativos, pues un supuesto básico es que las instituciones deben modificarse para perdurar en el tiempo.

En estos tres casos, la autora encuentra importantes semejanzas: a) las partes involucradas pueden decidir si cumplen o no con los acuerdos, b) existe la tentación de no cumplir para todos los productores, c) se establece una autoridad con capacidad de supervisión y aplicación de sanciones, y d) las actividades de supervisión son obvias y públicas. En sus reflexiones Ostrom ilumina la manera en la que los individuos pasaron de un problema de primer orden —conflictos en arenas y reglas operativas— a generar innovaciones institucionales que los llevaron a plantear soluciones en arenas y reglas de elección colectiva y constitucional. La clave fue que los cambios institucionales fueron «incrementales y secuenciales», lo que aseguró resultados inmediatos y beneficios intermedios de las inversiones iniciales. Asimismo, la estructura de relaciones entre agentes gubernamentales y actores privados garantizó un proceso de «auto transformación» de la estructura de incentivos que los llevó a mantener compromisos creíbles. Nuevamente, dado el sistema de supervisión y sanciones que incluye la generación a bajos «costes» de

información pública sobre los *free rider*, es la clave para la disminución de la tentación al gorroneo.

Por su parte, el quinto capítulo es dedicado al análisis de las debilidades institucionales. Los casos analizados están relacionados con instituciones para la administración de pesquerías —la costa de Turquía, la costa de Terranova, en Canadá, y la costa de Mawelle, en Sri Lanka—; a la administración de cuencas subterráneas —en el condado de San Bernardino, California—; y proyectos de irrigación —en Sri Lanka—. En estos casos, la poca probabilidad de crear instituciones que cumplan con el criterio de «fortaleza» se debe, principalmente, a que los actores locales no han logrado estructurar un sistema interno de incentivos para hacer cumplir las reglas operativas. La clave identificada de fracaso se encuentra en un contexto en el que existen problemas difíciles de superar en relación con el establecimiento y cumplimiento de las reglas de elección colectiva y constitucional. Los problemas se ven exacerbados por la forma de hacer política, en la que se intercambia apoyo por prebendas e influencias de parte de actores del estado central, lo que conduce a compromisos no creíbles entre actores locales.

NUEVO MARCO TEÓRICO PARA LA ACCIÓN COLECTIVA

En el acápite sexto Ostrom, a manera de conclusión, retoma la senda de la reflexión teórico-metodológica y de las recomendaciones de política pública. Ahí hace notar que la evidencia empírica es suficiente para considerar una falacia de que los individuos se encuentran atrapados en una situación estática e incapaces de cambiar las reglas que afectan su situación particular. Concluye que es necesario introducir algunas modificaciones al enfoque de la teoría de la acción racional que subyace a las teorías contractualistas. A la variable única de la maximización de beneficios, Ostrom propone el análisis multi-dimensional de cuatro variables internas: beneficios esperados, costos esperados, normas internas y tasas de descuento; y una variable externa: la asimetría de información, que crea incertidumbre.

En su reflexión sustantiva señala que los factores explicativos del éxito en el manejo de RUC deben incluirse en el análisis institucional de la organización o acción colectiva. Concluye que existen ocho principios de un diseño institucional robusto: 1. límites claramente definidos, 2. coherencia entre las reglas de apropiación y provisión, y las condiciones locales, 3. arreglos de elección colectiva, 4. acciones de supervisión, 5. sanciones graduadas, 6. mecanismos para la resolución de conflictos, 7. reconocimiento mínimo de derechos de organización, y 8. entidades anidadas, *nested enterprises*.

A partir de este nuevo modelo de análisis, Ostrom vuelve la batería crítica hacia los tres modelos que conducen a la predicción de que quienes utilizan RUC no colaborarán para obtener beneficios colectivos, y hacia las dos recomendaciones de política pública. Señala la necesidad de atender los factores endógenos de la organización; es decir, que los individuos que comparten un mismo nicho ecológico y los RUC de un espacio físico localizado se comunican repetidamente e interactúan entre sí de manera intensa; han desarrollado normas compartidas y patrones de reciprocidad y, por último, poseen un capital social con el que pueden construir acuerdos institucionales. Ostrom señala, entonces, que debemos entender de manera realista las capacidades y limitaciones humanas para manejar y solucionar los dilemas que conducen a la «tragedia»; sólo de esa manera, argumenta, se podrán aportar elementos sobre cuál recomendación de política pública puede ser estratégica para solucionar problemas particulares.

CONSECUENCIAS Y OBSERVACIONES SOBRE LA PROPUESTA

El modelo de análisis de Ostrom exige un planteamiento complejo que implica la modificación del presupuesto teórico de la racionalidad maximizadora como factor explicativo de la imposibilidad de crear contratos vinculantes, que se encuentra en la teoría de acción colectiva. Asimismo la propuesta invita a poner atención sobre un conjunto mayor de variables, en particular, los métodos empleados para la provisión y modificación

de instituciones, la manera en la que se establecen compromisos creíbles y cómo se genera la supervisión mutua.

Resulta claro, entonces, que éxito o fracaso en el manejo de los RUC comparten un mismo contexto de partida: individuos falibles, estrategias contingentes y ambientes complejos e inciertos. Por ello, otra importante consecuencia de la obra de Ostrom es la moderación en la confianza predictiva que algunos adeptos atribuyen a la teoría de la acción racional y la previsión de que las recomendaciones de política pública sólo serán confiables a partir del análisis de cada caso particular. No obstante, la autora también previene que por ninguna circunstancia la reflexión teórica en las ciencias sociales debe renunciar a su ambición omnicompreensiva, pero debemos reconocer que las recomendaciones emitidas a partir de modelos formales no son omniscientes.

En síntesis, se extraen tres conclusiones claras de la lectura de *El Gobierno de los bienes comunes*: 1. no existe la forma de regulación, única e infalible, que sea una panacea para solucionar problemas de acción colectiva; por tanto, 2. ni las leyes de mercado ni la regulación estatal son suficientes en sí mismas; 3. responsabilizar solo a los actores locales de la creación de organizaciones bajo la visión romántica, actualmente en boga, que son más eficientes y eficaces, también es una falacia.

No obstante la contundencia de las conclusiones y de un modelo de análisis que ha resistido dos décadas de cuestionamientos, en lo personal tengo cuatro consideraciones sobre la propuesta. En primer lugar, observo un posicionamiento contractualista que parte de la tradición platónica del hombre bueno por naturaleza, el cual modelará su comportamiento a la manera de un «yo lo hago si tú lo haces». Aunque Ostrom asevera que esta estrategia solo será posible con la supervisión, nada nos asegura que no surjan condiciones para que, a pesar de la supervisión, las interacciones tomen la forma del juego dilema del prisionero. Dada la apuesta teórica de abordar la complejidad, el asunto no es trivial, ya que representa un problema de identificar las distintas visiones culturales del mundo que poseen los

actores y condicionan decisiones contingentes y, en el caso de las interacciones sociales, de doble contingencia.

Una segunda observación se dirige a señalar que en «lo formal» las normas y las reglas «enuncian» límites, la «exigencia» de resultados y el «cumplimiento» de una instrucción; sin embargo, los principios deónticos de la enunciación difícilmente se cumplen en las «prácticas» humanas. Antes bien, la evidencia empírica recolectada por la Antropología política y jurídica muestra que los individuos, en la consecución de sus intereses, se comportan estratégicamente frente a éstas —instituciones, normas y reglas— al igual que frente a otros individuos. Atender esta circunstancia sería de utilidad para volver a evaluar la importancia concedida a las reglas de elección colectiva y constitucional.

Una tercera observación se encuentra en la ambición omnicompreensiva, anunciada por la autora, para los modelos teóricos en las ciencias sociales frente al desarrollo de su modelo de acción colectiva, que ubicaría como una teoría de rango medio. El postulado que los individuos tienen la capacidad de cambiar sus instituciones contrasta vivamente con el esfuerzo empeñado en la identificación de las claves para la construcción de la estabilidad y fortaleza institucional. En ese sentido, la autora sortea bien dar una discusión más profunda a un problema mayor de las ciencias sociales: la relación agencia-estructura.

Aunque el aspecto metodológico es una de las fortalezas evidentes de la obra, una última observación se encuentra en que Ostrom usa los estudios de caso de los RUC de larga duración para establecer sus principios de diseño y «fortaleza» institucional; mientras que para el cambio institucional recurre a otros estudios de caso en los que se enfatiza la transformación en el mediano plazo. Del mismo modo, son otros los estudios de caso que le permiten documentar las condiciones del fracaso institucional.

Al igual que la autora comparto la concepción de que la comparación es una excelente herramienta heurística; no obstante considero una debilidad metodológica esa transacción de casos en la misma demostración. Se puede resaltar lo disímil del recurso bosque —caso de éxito— frente al recurso pesquería —caso de fracaso— que imposibilitan la comparación, pero aun en los casos de similitud se extraña una comparación más puntual de las semejanzas en la estructura institucional y las incertidumbres que enfrentan los individuos en la irrigación en España y Filipinas —casos de éxito— y Sri Lanka —caso de fracaso—. Los estudios para mostrar el cambio y el fracaso institucional —extracción de agua de cuencas subterráneas—, se sitúan en un contexto sociohistórico que hace suponer la existencia de relaciones económicas y políticas semejantes entre los apropiadores locales y la unidad política de articulación: el estado de California; por lo que llama la atención la ausencia de una comparación puntual de esos estudios de caso.

EXHORTO A LA LECTURA

Los interesados en los arreglos de autogobierno —manejo colectivo— de RUC encontrarán de gran utilidad la obra de Ostrom para comprender que la teoría debe lidiar con un alto nivel de complejidad para poder explicar que los acuerdos, por sencillos que parezcan, para ser efectivos necesitan estar organizados a múltiples escalas y estar adecuadamente relacionados. También les ofrece un modelo de análisis para resaltar la importancia de los arreglos institucionales encadenados con unidades cuasi autónomas, operando desde las escalas pequeñas hasta las más grande como factor explicativo del éxito en el manejo de RUC.

El Gobierno de los bienes comunes es una obra de suma actualidad para continuar la discusión respecto a los diseños de política pública. En el contexto actual de cambio institucional dirigido en nuestro país en materia de uso de recursos hídricos y forestales, el modelo ofrecido por la autora permitirá identificar casos de debilidad o de fortaleza institucional. Del mismo modo, es una obra de utilidad para tomar previsiones respecto a la

última panacea que solucionará todos los problemas de diseño institucional e implementación de política pública: la inclusión de la participación de la «ciudadanía». En ese sentido, observo que las estructuras institucionales de los estudio de caso de fracaso presentados por la autora se asemejan a las existentes en nuestro país. Sin duda, la lectura de la obra de Ostrom puede iluminarnos sobre los peligros que corremos y puede ser de utilidad para explicar mejor nuestra situación.

Los interesados en la argumentación sustantiva encontrarán que esta obra de Ostrom es sumamente recomendable. Sus argumentos, hechos estilizados y aseveraciones conclusivas, resultan congruentes con el compromiso intelectual asumido. Se trata de una obra coherente y sólidamente argumentada. La documentación empírica se sustenta de manera equilibrada en los estudios de caso documentados ex profeso para su investigación, como en la revisión de la literatura institucionalista en la que identifica los aspectos de su interés respecto a las condiciones necesarias para establecer contratos vinculantes.

En el aspecto metodológico me parece que es una obra ejemplar. Pocos científicos sociales muestran con suficiencia el proceso de formación de problemas de investigación sociológicamente relevantes. Ostrom deja testimonio de un itinerario de reflexiones teóricamente orientadas y su contraste con los hechos empíricos. Esas tensiones entre el comportamiento humano y los modelos de análisis fundamentan sus inquietudes y preguntas de investigación.

Los lectores de *El gobierno de los bienes comunes* disfrutarán de la manera en la que Ostrom muestra cómo hacer uso de una compleja trama de modelos explicativos del comportamiento humano y problematizarlos a partir de sus argumentos subyacentes y la evidencia empírica; así como de la manera que constata que la teoría no una camisa de fuerza. La evidencia empírica le lleva a emitir consideraciones relevantes sobre la

necesidad de revisar algunos de los supuestos subyacentes del institucionalismo económico, la teoría de la acción racional y de los modelos formales de la teoría de juegos.

Fecha de recepción: 27 de enero de 2010.

Fecha de aceptación: 21 de abril de 2010.