

Elinor Ostrom (2000),
El gobierno de los bienes comunes.
La evolución de las instituciones de acción colectiva,
México, UNAM-CRIM-FCE,
395 pp.

En 1965 se publicó *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, y a partir de entonces se originó un debate, por demás interesante, alrededor de las acciones colectivas y la posibilidad de alcanzar resultados óptimos o benéficos para los grupos inmersos en la toma de decisiones. Robert Axelrod en *The Emergence of Cooperation Among Egoists*, *The Evolution of Cooperation* —éste último traducido y editado por Alianza Editorial— y *Modeling the Evolution of Norms* propuso la idea evolutiva de la cooperación, mediante la cual se resolvían los problemas del tipo del dilema del prisionero por medio de secuencias de acciones cooperativas en primeras y segundas vueltas. Con base en las ideas presentadas por Axelrod, Elinor Ostrom, en *El Gobierno de los comunes* y retomando “el provocador artículo de Garret Hardin” de 1968, resuelve el mismo dilema pero para una situación totalmente distinta: para situaciones de degradación del ambiente y de explotación de los recursos naturales de uso común que se encuentran en riesgo de agotarse.

El libro de Ostrom, que vio la luz en su versión inglesa en 1990, ha sido recuperado por el Fondo de Cultura Económica en su Sección de Obras de Economía Contemporánea, con una muy buena traducción de Corina de Iturbide Calvo y Adriana Sandoval. El mismo está dividido en una introducción y seis capítulos y se inicia con la *Reflexión de los comunes*.

Reflexiones de los comunes

Para ilustrar la *Tragedia de los comunes*, Hardin había concluido que los individuos tienden a aumentar sus comportamientos egoístas cuando se enfrentan a situaciones de escasez en la explotación de cualquier recurso natural o bien común, de tal manera que se involucran en circunstancias no cooperativas y por lo mismo aceleran la degradación del bien que se encuentra en riesgo. “La ruina es el destino hacia el cual todos los hombres se precipitan, persiguiendo cada uno su propio interés en una sociedad que cree en la libertad de los bienes comunes”. De acuerdo con esta premisa, quienes se apropian de esos recursos caen en juegos con una estrategia dominante: la no cooperación. Con ello la tragedia del bien común es evidente. Elinor Ostrom sugiere que esta idea no es del todo cierta, ya que las restricciones que se consideran inmutables en un juego del tipo de *dilema del prisionero* no siempre lo son; “[...] No todos los usuarios de recursos naturales son incapaces de cambiar sus restricciones; en tanto que los individuos sean vistos como prisioneros, las prescripciones políticas tomarán como referencia esta metáfora. Por ello, prefiero abordar la cuestión de cómo incrementar las capacidades de los participantes para cambiar las reglas coercitivas del juego a fin de alcanzar resultados distintos a las despiadadas tragedias” (p. 33).

Contagiada del optimismo de Axelrod —al resolver los dilemas de cooperación—, la autora sugiere que hay que llegar a soluciones alternativas a las planteadas por los teóricos del Estado o de la privatización, pues estas soluciones no son las únicas vías para resolver los problemas a los que se enfrentan quienes se apropian de recursos de uso común (RUC). Ostrom propone un juego donde es posible establecer contratos vinculantes entre todos los jugadores y que los obliga a “cumplir de manera infalible” con los acuerdos iniciales y con estrategias de cooperación formadas por ellos mismos. Es necesario, entonces, contar con una estructura institucional que permita la repartición equitativa de los niveles de rendimiento y los costos de la explotación de RUC, lo cual llevará a un *juego de ejecución autofinanciada del contrato* que permite a los contratantes tener un mayor control sobre las decisiones de uso y apropiación del recurso: “el interés propio de los que negociaron el contrato los conducirá a supervisarse mu-

tuamente y a reportar las infracciones observadas, de modo que se hace cumplir el contrato" (pp. 44-45). Con base en lo anterior, la autora sugiere que se puede llegar a una evaluación más realista de las capacidades y las limitaciones humanas para situaciones donde se comparten los principales aspectos trágicos del uso de los recursos comunes.

El enfoque institucional para el estudio de la autorganización y la autogestión en casos de RUC

Ostrom se pregunta: ¿Cómo un grupo de causantes que se encuentra en una situación de interdependencia puede organizarse y gobernarse a sí mismo para obtener beneficios conjuntos ininterrumpidos, a pesar de la tentación del gorroneo (*free-ride*)? Para la autora la respuesta correcta depende de varios elementos: de la consideración de los costos y beneficios de las acciones de los individuos y de su vinculación con los resultados esperados; de la reducción de la incertidumbre causada por la falta de conocimiento sobre el sistema de recursos explotable, por medio de un proceso de aprendizaje basado en ensayo y error; de la provisión y apropiación de los RUC a través del tiempo y de la tasa de descuento de los rendimientos futuros de la explotación de un recurso agotable. Con ello, se forma un entramado de interdependencia entre los actores participantes, de tal manera que los individuos se ven afectados colectivamente en casi todo lo que hacen, y se obligan a actuar conjuntamente, pues de lo contrario los beneficios netos serían menores que si lo hicieran de manera independiente.

Así, sugerirá la autora, "el problema que enfrentan los apropiadores de RUC es de organización: cómo cambiar la situación en la que los apropiadores actúan de manera independiente a otra en que adoptan estrategias coordinadas para obtener mejores beneficios comunes o para reducir sus daños. Ello no significa crear necesariamente una organización" (p. 78). Si se parte de esta premisa, los problemas a resolver son: 1) los métodos de provisión de un nuevo conjunto de instituciones; 2) el establecimiento de compromisos creíbles, y 3) la supervisión mutua que se genera. El resultado en la

resolución de estos problemas permite entender cómo es que las organizaciones que explotan RUC han logrado formar instituciones propias que han sobrevivido por largo tiempo, entonces, se vuelve necesario voltear a ellas. De esta manera, la brecha existente entre los elementos teóricos de la acción colectiva y la parte empírica se saldaría si los investigadores se acercaran a estudiar ese tipo específico de instituciones. "La estrategia básica consiste en identificar aquellos aspectos de contexto físico, cultural e institucional que con cierta probabilidad influyen en la determinación de quienes participarán en una situación, las acciones que pueden llevar a cabo y sus costos, los resultados que pueden alcanzarse, cómo se vinculan las acciones con los resultados [...]. Una vez que se cuenta con la información necesaria, puede abstraerse de la riqueza de una situación empírica para concebir un juego que se pueda jugar y que capte la esencia de los problemas enfrentados por los individuos" (pp. 99-100).

Análisis de RUC de larga duración, autorganizados y de autogestión

Hay que volver al análisis institucional histórico, sugiere Ostrom, pues allí podemos encontrar la respuesta a aquellas situaciones donde los apropiadores han creado, aplicado y supervisado sus propias reglas para controlar el uso de RUC y, con ello, han logrado que las instituciones creadas hayan sobrevivido al paso del tiempo. ¿De qué depende la sobrevivencia de los RUC de larga duración? ¿Cuál es la base de su fortaleza institucional? La autora señala, a partir de los casos presentados y analizados en el libro (la tenencia comunal en Suiza, la irrigación de las huertas españolas y la irrigación en Filipinas), siete principios de diseño que caracterizan a estas instituciones: límites claramente definidos; coherencia entre las reglas de apropiación y provisión; arreglos de elección colectiva; supervisión; sanciones graduadas; mecanismos para la resolución de conflictos; reconocimiento mínimo de derechos de organización y entidades anidadas.

Análisis del cambio institucional

Las instituciones se modifican para perdurar. Esa es la razón de su sobrevivencia durante largos periodos en ambientes caracterizados por la incertidumbre. En este capítulo se analizan algunos casos don-

de el éxito de las instituciones fue el resultado de un proceso evolutivo desde los viejos esquemas normativos a unos más nuevos. Los ejemplos son por demás interesantes y de una gran relevancia para los estados del norte de México, pues en esta parte del país se presentan problemas similares a los planteados por Elinor Ostrom en Los Ángeles, la Cuenca Raymond, la Cuenca Oeste —cerca de la península de Palos Verdes— y la Cuenca Central, cerca de Pasadena. Todos ellos afectados por problemas de bombeo y disputas por obtener todos los derechos de extracción del agua. La autora da cuenta clara de cómo se pasa de un problema de primer orden, donde era imposible pensar en el beneficio colectivo, a una situación donde los principales participantes y afectados modifican el esquema normativo y lo adecuan a sus intereses futuros. Lo anterior fue posible porque el proceso de cambio institucional se presentó como un proceso incremental y secuencial, con resultados inmediatos, beneficios de corto plazo que facilitaron las inversiones futuras y se contó con la cooperación de las comunidades afectadas, del Estado y de la iniciativa privada. En todas estas situaciones, los siete principios de diseño se cumplieron de manera satisfactoria, afirmará más adelante Ostrom.

Análisis de los fracasos y de las fragilidades institucionales

A diferencia del capítulo precedente, en éste se muestran algunos ejemplos que, con circunstancias que parecían similares, resultaron fracasos rotundos en cuanto elaboración de instituciones; son los casos de la Cuenca de San Bernardino en California, una pesquería y un proyecto de irrigación en Sri Lanka y el caso de un grupo de pescadores en la Costa de Terranova. Los fracasos, dirá Ostrom, son consecuencia de un no cumplimiento de los principios de diseño, lo cual no sucede en los casos exitosos que lograron construir instituciones robustas.

Un marco para el análisis de la autoorganización y autogestión de RUC

A manera de conclusión y extendiendo algunas recomendaciones de política, Ostrom escribe este último capítulo. Aquí, la autora sugie-

re que hay que tener cuidado con el uso de modelos abstractos que intentan "imponer panaceas institucionales universales para resolver problemas a pequeña escala, pero no por ello menos complejos, inciertos y difíciles. La aclaración de que el mundo es más complejo de lo que muestran estos modelos es obvia, y no es útil en sí misma" (p. 291). A partir de esto, recomendará marcos teóricos que se acerquen más a los trabajos empíricos y que no se basen en supuestos extremos de comportamiento individuales o colectivos, pues ello sólo propiciará que se aumente la distancia entre la teoría y la realidad. Es necesario considerar que las estructuras institucionales no permanecen fijas, ni son determinadas exógenamente tal y como lo sugieren las teorías que abogan por la intervención del Estado o la total privatización, sino que hay factores endógenos que tienen que ver con la conformación de las lógicas institucionales a lo largo del tiempo. Lo importante, afirmará Ostrom, radica en deducir cómo se resuelven los problemas de provisión del bien, compromiso creíble y la supervisión mutua entre los actores implicados, tomando en cuenta:

1. La necesidad de reflejar la naturaleza incremental, autotransformadora del cambio institucional.
2. La importancia de las características de los regímenes políticos externos, con base en un análisis para conocer cómo afectarían las variables internas los niveles de provisión colectiva de las reglas, y
3. La necesidad de incluir los costos de información y transacción.

La contribución de Ostrom no busca ser omnisciente, pero sí es omnicomprensiva. Con un dejo de humildad, acepta que con su esquema propuesto no se podría generalizar teoría alguna. Por ello recomienda seguir estudiando las instituciones, pues no todas se comportan de igual manera en todos los casos y aquello que creíamos que podía ser una regla no lo es. En este sentido, la obra no niega la aceptación de la teoría neoinstitucional y las influencias que sobre ella ejercen Douglas North, Buchanan, Shepsle y Williamson.

Si bien el trabajo tiene una naturaleza innovadora, no deja de preocupar que en los casos presentados por la autora como fracasos,

los mismos, tengan estructuras muy parecidas a las instituciones de gobierno y autogestión del tercer mundo, particularidad que es un tanto obviada y enmarcada dentro de los principios de diseño sugeridos por la autora. Afortunadamente, Elinor Ostrom deja abierta la posibilidad para agregar ideas que resulten particularmente especiales para entender el fracaso o el éxito en la explotación de recursos de uso común en cualquier parte del mundo.

Hiram Ángel Lara*

* Profesor-investigador del Programa de Estudios Políticos y Gestión Pública de El Colegio de Sonora. Se le puede enviar correspondencia a Av. Obregón 54, Centro, Hermosillo, Sonora, México, C. P. 83000, correo electrónico: hlara@colson.edu.mx

