

El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom

Álvaro Ramis Olivós*

La ceguera conceptual ante los bienes comunes.

El creciente interés social por el concepto de «bienes comunes» se debe en buena parte al trabajo de más de treinta años de la politóloga estadounidense Elinor Ostrom (1933-2012) y su «Taller de Teoría Política y Análisis de Política Pública» de la Universidad de Indiana (Bloomington). Ostrom fue la primera mujer que recibió el Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel, el que compartió en 2009 con Oliver E. Williamson. En esa ocasión la Real Academia de Ciencias de Suecia destacó su obra por su análisis de la gobernanza económica, especialmente de los recursos compartidos. Su focalización en este punto corresponde a un programa de investigación más amplio que buscó analizar las instituciones, sean de carácter político o de carácter informal y sus posibles imbricaciones, con el fin de aportar a las teorías del desarrollo económico. Esta preocupación estuvo fuertemente influida por la tradición tocquevilliana, en tanto que valoró la provisión de los servicios públicos por parte de los propios ciudadanos, y demandó al Estado las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda realizar dichos esfuerzos.

La obra de Elinor Ostrom se insertó en el marco conceptual de la «Nueva Economía Institucional», que a partir del análisis microeconómico puso su foco en aspectos desatendidos por la teo-

ría economía convencional, tales como los costes de transacción, el estudio de las reglas del juego, los mecanismos de control y mantenimiento de los acuerdos sociales. A partir de este enfoque Ostrom logró conciliar desde una perspectiva económica los conceptos de eficiencia y sostenibilidad, destacando el rol de las instituciones, la necesidad de atender a la variable temporal, los incentivos al cambio institucional y los costes de transacción, desde un modelo de racionalidad limitada. Superó así una dicotomía tradicional que asigna a los bienes privados al ámbito del mercado, de acuerdo a los parámetros del orden espontáneo de Adam Smith, y por otra parte radica los bienes colectivos al monopolio del «Leviatán» Hobbesiano que entiende que el orden social descansa sobre la fuerza y no sobre la interacción entre sujetos.

La tesis fundamental de su obra se puede sintetizar en que no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un «recurso de uso común» que los propios implicados (1995: 40). Pero para ello existen condiciones de posibilidad: disponer de los medios e incentivos para hacerlo, la existencia de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación, y un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios. Para comprender la conceptualización propuesta por Ostrom es necesario reseñar los aportes de la teoría de los bienes públicos desarrollada por Paul Samuelson (1954) que los define como aquellos bienes que no es viable ni deseable racionar su uso y cuyo uso o consumo individual no impide el uso o consumo de otros. Como ejemplifica Stiglitz:

* Universitat de València (alrao@alumni.uv.es)



Elinor Ostrom (Fuente: <http://blogs.worldbank.org/category/tags/elinor-ostrom>)

La defensa nacional es uno de los pocos bienes públicos puros que satisface ambas condiciones: no es posible ni deseable impedir que se utilicen. [...] si el gobierno crea una instalación militar que nos protege de los ataques, nos protege a todos. Los costes de la defensa nacional apenas son afectados cuando nace otro niño o una nueva persona emigra a otro lugar. Otro ejemplo son los faros. Por un lado es difícil (pero no imposible) impedir que disfruten de sus beneficios los barcos que no contribuyen a financiarlos [...] Es importante distinguir entre el coste adicional de suministrar un bien del coste marginal que resulta del hecho de que una persona adicional disfrute de ese bien. Cuesta más instalar más faros pero no cuesta más permitir que un barco adicional se guíe por un determinado faro cuando navega cerca de él. (Stiglitz, 1998: 125)

Musgrave (1959) complementó esta clasificación introduciendo la variable de excluibilidad y el concepto de bienes «de mérito». La excluibilidad es importante porque describe la posibilidad de apartar del uso o consumo de un bien a quien no paga por acceder a ellos. Un bien es «no excluible» cuando técnicamente, o por razones de costo, no se puede impedir que quienes no contribuyan dejen de acceder a él. Esta clasificación no indica necesariamente propiedad estatal o privada ya ambos casos los puede proveer el sector estatal o un actor privado. Buchanan (1965) va a matizar la separación tajante entre bienes públicos y privados que estableció Samuelson a partir de la idea de bienes puros e impuros, que

van más allá de la simple descripción del régimen de propiedad jurídica en que se encuentren actualmente. La intención de Buchanan fue salvar lo que denominó «la increíble distancia establecida por Samuelson entre el bien puramente privado y el bien puramente público». (Buchanan, 1964: 1-14) A partir de Buchanan se comenzó a hablar de bienes públicos «impuros» como una categoría intermedia entre los bienes privados y los bienes públicos puros. Pero este esquema solo identificó un tipo de bien impuro: los «bienes de club» o «de peaje».

Los bienes comunes y los bienes de club se parecen en la medida en que se utilizan o consumen de modo colectivo. Pero se diferencian porque los bienes de club incluyen una cuota o peaje de acceso que les hace excluibles de acuerdo a criterios de mercado. Por eso los bienes de club también se llaman «bienes artificialmente escasos» y se definen como aquellos que satisfacen las necesidades a los usuarios gratuita y libremente en el momento de uso, pero implicando costos compartidos de entrada. La imagen es la de un socio de un club que accede a sus servicios ilimitadamente si ha pagado la cuota de pertenencia. Existen situaciones en las que la exclusión es viable, pero no deseable.

El modelo de Buchanan complejizó el esquema binario de Samuelson pero al plantear el concepto de «bienes de club» solo logró visibilizar los bienes excluibles pero no rivales, pero no atendió al caso contrario, a los bienes rivales pero no excluibles. Elinor Ostrom piensa que estos enfoques reflejaban una aporía teórica ya que seccionan la realidad económica de una forma maniquea entre lo estatal y lo privado, pero a la vez reducen a la ciudadanía a una serie acotada de roles, ya sea como consumidores o como votantes:

En su clásico ensayo definicional, Paul Samuelson (1954) divide los bienes en dos tipos. Los bienes privados puros son tanto excluibles (individuo A puede ser excluido de consumo de bienes privados a menos que pague) y rivales (lo que el individuo A consume, nadie más lo puede consumir). Los bienes públicos son excluyentes (no se puede mantener a los que no han pagado por un bien que consuman) y no competitivo (lo que consume un individuo no limita el consu-

Tipología de los bienes

	Rivalidad baja	Rivalidad alta
Exclusión difícil	Bienes públicos puros	Bienes públicos impuros o bienes comunes
	Puestas de sol Conocimientos acumulados	Bibliotecas Sistemas de regadío
Exclusión fácil	Bienes privados impuros, de club o de peaje	Bienes privados puros
	Televisión por cable Guarderías infantiles	Ordenadores personales Ropa y alimentación

Fuente: Adaptado de E. Ostrom 2006

mo de otros). Esta división básica era consistente con una dicotomía del mundo institucional entre los intercambios de propiedades privadas en un entorno de mercado y la propiedad estatal organizada por una jerarquía pública. La gente del mundo fue vista principalmente como consumidores o votantes. (Ostrom, 2009: 410)

Para superar la dicotomía que asigna a los bienes privados al ámbito del mercado, de acuerdo a los parámetros del orden espontáneo, y los bienes colectivos al monopolio del «Leviatán» Ostrom ha desarrollado un enfoque que busca poner en escena los bienes comunes mediante el examen de la naturaleza y las formas en las que se dan directamente en la realidad. El trabajo de Ostrom se caracteriza por analizar sistemáticamente una variedad de mecanismos institucionales orientados a administrar y gestionar recursos de uso común.

Bienes rivales y no excluibles

La definición de Ostrom atiende a una clasificación general de los bienes de acuerdo a dos características simultáneas: «excluibilidad» y «rivalidad»:

En el tratamiento clásico de los bienes públicos, Paul A. Samuelson (1954, 387-389) clasifica todos los bienes que podrían ser utilizados por los

seres humanos, ya sea privados puros o públicos puros. Samuelson y otros, incluyendo a Musgrave (1959), pusieron todo el énfasis en la exclusión. Los bienes de los que otros individuos pueden ser excluidos fueron considerados bienes privados. Cuando los economistas se referían a estos temas, se centraron sobre la imposibilidad de exclusión, pero más tarde se trasladó hacia una clasificación basada en el alto costo de exclusión. Los bienes se trataron como si hubiera una sola dimensión. No fue sino hasta los estudiosos desarrollaron una doble clasificación de las mercancías que un segundo atributo de los bienes fue reconocido plenamente. (Hess - Ostrom, 2006: 6)

La rivalidad se refiere a aquellos bienes que solo pueden ser consumidos por un número acotado de personas al mismo tiempo. La utilización por parte de una persona o actor económico resta los bienes disponibles para los demás debido a que todos los bienes tienen un «número óptimo» de usuarios que pueden compartirlos. Se puede debatir respecto al punto en que un bien se puede considerar «no rival», considerando como criterio que el costo marginal de masificación sea nulo o muy bajo. Ostrom propuso un esquema que vincula la «rivalidad» como un determinante de igual importancia que la «excluibilidad» en la naturaleza de un bien. Esto llevó a una clasificación bidimensional basada simultáneamente en dos ejes. De esa forma se obtiene un cuadro de cuatro tipos de bienes, que permite visibilizar específicamente a los bienes comunes, lo que era imposible tanto en el esquema de bienes de Samuelson como el de Buchanan:

La novedad radica en evidenciar que existe una forma colectiva de uso y explotación sustentable de los campos de pastoreo (y los bienes comunales en general) que no está sujeto a la lógica de la tragedia de los comunes. Proteger el pastizal de Hardin, reconociéndole como bien rival, no implica necesariamente recurrir a los derechos de propiedad individual o a otros mecanismos de excluibilidad que proporciona el mercado. Ostrom muestra que las formas de explotación ejidal o comunal pueden proporcionar mecanismos de autogobierno que garantizan equidad en el acceso, un control radicalmente democrático,

a la vez que proporcionan protección, y vitalidad al recurso compartido. Por lo tanto, ante la posibilidad de la sobreexplotación la opción de Ostrom es «incrementar las capacidades de los participantes para cambiar las reglas coercitivas del juego a fin de alcanzar resultados distintos a las despiadadas tragedias» (Ostrom, 2011: 44). En esa búsqueda tiene importancia identificar prácticas concretas que muestren los «principios de diseño» que han permitido a muchas comunidades en todo el mundo alcanzar un alto nivel de autonomía para gestionar eficientemente sus bienes comunes a través de largos períodos de tiempo:

El hemisferio occidental está ricamente provisto de una diversidad de sistemas de recursos naturales que son gestionados por complejos arreglos institucionales locales y nacionales. Sin embargo, hasta hace poco no se había logrado una cabal comprensión de estos arreglos. En México, por ejemplo, cerca de 30,000 ejidos y comunidades que sirven a alrededor de tres millones de familias, gestionan el 59 por ciento de la tierra en México y dos tercios de las unidades de producción rural. (Ostrom, 2011: 44)

Bienes comunes como instituciones y recursos de fondo común

Al respecto Schlager y Ostrom (1992) han llegado a denominar y distinguir cinco formas de ejercicio del derecho de propiedad en el ámbito de los bienes comunes materiales: acceso, extracción, manejo, exclusión y alienación. Esta diversidad da cuenta de las múltiples posibilidades a las que pueden acudir la gestión de bienes comunes. Sin embargo, autoorganización en la exige una fuerte capacidad de acción colectiva y autogestión así como un alto grado de capital social en la parte de los interesados:

Muchas de estas organizaciones pueden ser consideradas sólidas o “robustas” en el sentido de que las reglas que regulan sus operaciones cotidianas, han sido diseñadas y modificadas con el tiempo, de acuerdo con un conjunto de reglas de opciones colectivas y opciones constitucionales (Shepsle, 1989). En otras palabras, estos sistemas han sido sostenibles por largos períodos de

tiempo. La mayoría de los medios ambientes estudiados son complejos e inciertos e interdependientes, en donde los individuos continuamente afrontaban incentivos substanciales para actuar en forma oportunista. El problema que abordé en mi libro *Governing the Commons* (1990), fue cómo los individuos que utilizan estos sistemas, logran sostenerlos durante períodos tan largos de tiempo. (Ostrom, 1999)

La ausencia de propiedad individual no implica libre acceso ni falta de regulación ya que los bienes comunes pueden ser administrados de forma efectiva cuando no son considerados *terra nullius* y se cuenta con un campo de interesados que interactúan para mantener la rentabilidad sostenible a largo plazo de esos bienes. Ostrom muestra cómo diversas sociedades han desarrollado mecanismos institucionales, formales o informales, legales o arraigados en las costumbres, que gestionan eficientemente los bienes comunes y evitan su colapso. La clave explicativa radica en la ausencia de exclusión. Lo hace al plantear el concepto de «Recurso de uso común» (RUC) que entiende de la siguiente forma: «El término *recurso de uso común* alude a un sistema de recursos naturales o creados por el hombre, lo suficientemente grande como para volver costoso (aunque no imposible) excluir a beneficiarios potenciales.» (Ostrom, 2011: 77). Es necesario entender «grande» en el marco de la escala en la que esté situado el recurso.

Un bien común puede ser pequeño y servir a un grupo reducido o puede tener escala comunitaria o se pueden extender a nivel internacional. Pueden también estar muy acotados y delimitados, pueden ser transfronterizos o sencillamente no límites claros (Hess-Ostrom, 2006: 4-5). Esta descripción se complementa al introducir la diferencia entre «sistemas de recursos» y «unidades de recursos». Ostrom recalca continuamente esta distinción: «Para la comprensión de los procesos de organización y gobierno de los recursos de uso compartido es esencial distinguir entre el «sistema de recursos» y el flujo de «unidades de recurso» producidas por el sistema, mientras se reconoce su interdependencia» (Ostrom, 2011: 77). Estas categorías establecen la diferencia entre un área de pesca (sistema de recursos) y las

toneladas de pescado que se capturan (unidades de recurso) o entre un canal de riego (sistema de recursos) y los metros cúbicos de agua por segundo que se utilizan para el regadío (unidades de recurso).

De esta forma quedan muy claramente diferenciados los «propietarios» del sistema de recursos de los «apropiadores» de las unidades de recursos. Por ejemplo los irrigadores que extraen unidades de recursos de un cauce fluvial o los pastores que utilizan un ejido de pastoreo pueden ser legítimos apropiadores de unidades de recurso sin ser propietarios del sistema. De esta forma se muestra que las unidades de recursos pueden ser rivales (el agua que utilizo al regar no la puede usar otro irrigador), pero el sistema de recursos se puede utilizar de forma conjunta por muchos apropiadores. En el caso de los recursos renovables, esta distinción se establece también bajo las categorías «acervo», equivalente a «sistema de recursos», y «flujo» o «unidades de recursos».

La mayoría de recursos de acervo común son lo suficientemente grandes para que varios actores puedan usar simultáneamente el sistema de recursos y los esfuerzos para excluir beneficiarios potenciales sean costosos. Ejemplos de recursos de acervo común incluyen tanto sistemas naturales como sistemas hechos por el hombre, los cuales abarcan: cuencas de aguas subterráneas, sistemas de riego, bosques, pastizales, computadoras servidores, fondos gubernamentales y corporativos y la Internet. Ejemplos de unidades del recurso que se derivan de los recursos de acervo común incluyen agua, madera, pastos, unidades de procesamiento por computadora, bits de información y asignaciones de presupuesto. (Ostrom, 2002: 2)

Ostrom distingue además entre los «productores» de un RUC de los «proveedores». Por ejemplo, un gobierno actuando como constructor de una obra pública de regadío puede actuar como el proveedor para luego entregar en usufructo ese canal a los irrigadores quienes actuarán como productores del mismo, encargándose de su administración al mismo tiempo que extraen unidades de recurso. Por ello es necesario diferenciar claramente entre el «sistema de recursos» y el «régimen jurídico de derechos de propie-

dad» en el cual está situado de forma contingente ese sistema. Esto es necesario de establecer ya que los sistemas de recursos compartidos constituyen un tipo de bien económico reconocible independientemente de sistema de derechos de propiedad en que se encuentren. Por ejemplo, existen comunidades indígenas que mantienen sus tierras en régimen ejidal aunque el marco legal en los años setenta les obligó a inscribir sus tierras de manera individual, por lo cual el sistema de recursos sigue siendo en los hechos un bien común. Los derechos de propiedad en el ámbito de los recursos de uso común se pueden ejercer de manera diferente y graduada. Se pueden identificar al menos cinco formas distintas de derechos de propiedad en este ámbito: acceso, extracción, manejo, exclusión y alienación. Estos derechos, si están bien definidos, se pueden ejercer en su totalidad o de forma parcial. Es posible obtener algunos y renunciar a otros, lo que permite una modulación y combinación de ellos con el fin de garantizar algún objetivo colectivo. (Schlager y Ostrom 1992)

Junto con analizar los casos de administración exitosa de un bien comunal Ostrom también se va a detener en las experiencias deficientes o claramente fracasadas. Es el análisis completo del fenómeno el que le ha permitido determinar una serie de ocho “principios de diseño” institucional caracterizados por su carácter resistente, y capaz de sostener la administración a largo plazo de sistemas de recursos comunes (Ostrom, 2011: 166-185). Estos principios de Ostrom explican que un número considerable de dilemas de acción colectiva se resuelven con éxito o no lo hagan. (Ostrom, 2000: 154) Se pueden leer por lo tanto como variables contextuales que tienden mejorar los niveles de cooperación, mientras su ausencia la desalienta. En definitiva las aportaciones de Ostrom y su escuela superan los análisis convencionales que se mueven bajo categorías binarias que transitan entre lo propio y lo ajeno, lo estatal y lo privado, lo de todos y lo de nadie. Por lo mismo demuestra que la comprensión de los bienes comunes está en estrecha relación con los conceptos que se manejen de Estado, y mercado y de las relaciones de poder y posesión en las que se participe. ■

Referencias

- BUCHANAN, J. (1965) "An Economic Theory of Clubs". En *Public Goods & Market Failures*. Tyler Cowen. New Jersey.
- HARDIN, G. (1968) "The Tragedy of the Commons". *Science* 13 December 1968: Vol. 162 no. 3859 pp. 1243-1248 [en línea]. <<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>> . [consulta: 3 de mayo. 2012]
- HARTZOG, P. (2003) "Global Commons: Is Definition Possible?". [en línea]. <<http://paulbhartzog.org/Members/PaulBHartzog/Papers/Global%20Commons.pdf>> . [consulta: 14 de mayo. 2012]
- HESS C. y OSTROM E. (2006) "An Overview of the Knowledge Commons". [en línea]. <<http://mitpress.mit.edu/books/chapters/0262083574intro1.pdf>>. [consulta: 21 de marzo. 2012]
- MUSGRAVE, R. (1959) "The theory of public finance. A study of public economy". McGraw-Hill, New York.
- OSTROM, E. (1995) "Designing Complexity to Govern Complexity", en Susan Hanna y Mohan Munasinghe (eds), *Property Rights and the Environment. Social and Ecological Issues*, (Washington D. C., The Beijer International Institute of Ecological Economic and the World Bank), pp. 33-46
- _____ (1999) "Principios de diseño y amenazas a las organizaciones sustentables que administran recursos comunes. De cara a la globalización, organizaciones económicas de América Latina y el Caribe". Conferencia. [en línea]. <<http://www.fidamerica.cl/actividades/conferencias/oec/ostroesp.html>> [consulta: 6 de marzo. 2012]
- _____ (2000) "Collective Action and the Evolution of Social Norms". *Journal of Economic Perspectives—Volume 14, Number 3—Summer 2000—Pages 137–158*. [en línea]. <<http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.14.3.137>>. [consulta: 21 de marzo. 2012]
- _____ (2002) "The evolution of norms within institutions: comments on Paul R. Ehrlich and Anne H. Ehrlich's," *Environment and Development Economics*, Cambridge University Press, vol. 7(01), pp. 171-190.
- _____ (2009). "Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems". *Nobel Prize in Economics documents 2009-4*, Nobel Prize Committee. [en línea]. <http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/ostrom-lecture.html>. [consulta: 11 de marzo. 2012]
- _____ (2011) "El gobierno de los bienes comunes - La evolución de las Instituciones de acción colectiva". 2da. ed. México, UNAM-CRIM-FCE. Traducción: Leticia Merino Pérez. Título original: "Governing the commons. The evolution of institutions for collective action". 1990. Cambridge University Press.
- SAMUELSON, P. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387-389. [en línea]. <<http://links.jstor.org/sici?sici=00346535%28195411%2936%3A4%3C387%3ATPTOPE%3E2.0.CO%3B2-A>>. [consulta: 21 de enero. 2012]
- SCHLAGER, E. and OSTROM, E. (1992). "Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis". *68 Land Economics*, 249-262. [en línea]. <<http://econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/Ec100C/Readings/OstromSchlager.pdf>>. [consulta: 15 de enero. 2012]
- STIGLITZ, J., *et al.* (1998) "La Economía Del Sector Público". 2ª ed. Antoni Bosch. Barcelona.