

REPLANTEAMIENTO DEL ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL.
CONVERSACIONES CON VINCENT Y ELINOR OSTROM

PAUL DRAGOS ALIGICA*

REPLANTEAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE LA ELECCIÓN

VINCENT OSTROM: Probablemente la mejor forma de distinguir nuestra aproximación sería empezando con uno de nuestros temas de mayor influencia: la idea de que conceptos generales como “mercados” y “estados”, o “socialismo” y “capitalismo” no nos llevan muy lejos cuando se trata de patrones de orden en la sociedad humana. Por ejemplo, cuando algunos economistas de “mercado” hablan de “capitalismo”, no distinguen entre una economía de mercado abierta y competitiva y una economía mercantil controlada por el Estado. Con esto hacen lo mismo que Marx. Marx sostenía que el “capitalismo” tiene una dinámica competitiva que lleva a que unas cuantas empresas monopólicas y cuasi monopólicas muy grandes controlen el mercado. Pero lo que Marx llamó “capitalismo”, Adam Smith lo llamó “mercantilismo”. Del mismo modo, muchos autores que escriben sobre el “capitalismo” no reconocen la complejidad de las instituciones económicas capitalistas. No toman en cuenta las sólidas estructuras de las empresas comunitarias y públicas de las sociedades con economías de mercado abiertas y muy competitivas.

En cambio, deberíamos poder encontrar cierta combinación de estructuras de mercado y de no-mercado en todas las sociedades, y deberíamos reconocer la compleja configuración de las instituciones subyacentes a etiquetas como “capitalismo”. Puede resultar interesante pensar en combinaciones de economías públicas y privadas que coexistan. Sin embargo, es importante destacar que no todas las formas de propiedad comunitaria o pública pueden existir fuera de la propiedad estatal. Los mercados son organizaciones muy variadas y complejas. Los mercados para diferentes tipos de bienes y servicios pueden tener características muy diferen-

* Entrevista realizada por Paul Dragos Aligica, tomada del libro de Paul Dragos Aligica y Meter J. Boettke, *Challenging Institutional Analysis and Development*. Nueva York: © Routledge, 2009, pp. 142-159. Reproducida con la autorización de Taylor & Francis Books UK.

tes. Algunos de ellos pueden funcionar bien en condiciones sumamente impersonales. Otros pueden depender de consideraciones personales que implican altos niveles de confianza entre los socios comerciales. Es decir, las opciones son muchas más de las que imaginamos, y esto lo podemos constatar si no permitimos que nuestra mente quede atrapada en horizontes intelectuales estrechos y limitados.

PAUL DRAGOS: El Taller de Ciencias Políticas y Análisis de Políticas es el equivalente al programa de investigación Bloomington. ¿Cómo funciona este taller y cómo lo lleva a cabo?

VO: El taller se organizó tomando en consideración objetivos característicos de enseñanza y de investigación. Lo llamamos “taller” para comunicar un compromiso hacia el trabajo y la colaboración. Los compañeros y los estudiantes colaboran entre sí para conceptualizar la tarea que van a realizar y para llevar a cabo la investigación en sí. Uno de los principales objetivos del taller es cuestionar el énfasis prevaleciente en el gobierno como estructura de autoridad única. La primera expresión programática del argumento fue en un ensayo conjunto con Tiebout y Warren, *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry* (1961). En la década de los sesenta, otros trabajos importantes que hacían hincapié en el mismo asunto fueron publicados al mismo tiempo: *The Calculus of Consent*, de James Buchanan y Gordon Tullock; *The Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962) y *The Logic of Collect Action: Public Goods and the Theory of Groups* (1965) de Mancur Olson. A Buchanan y Tullock les preocupaba la lógica de la decisión constitucional para establecer los marcos jurídicos de la acción colectiva y del espíritu empresarial público. Mi trabajo como asesor de la Convención Constitucional de Alaska y la disertación de Elinor titulada “Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Basin Development” (1965), se sumaron a esta explosión de creatividad teórica y conceptual con respecto a las teorías sobre bienes, público, economías y la constitución o el orden de las sociedades humanas. Mis libros *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (1973a); *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment* (1971), y *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (1990) de Elinor, fueron resultado del estímulo intelectual producido por la fundación de la Sociedad de la Elección Pública (Public Choice Society).

Una de las características distintivas de nuestro enfoque es el método que empleamos para evaluar el desempeño institucional. En nuestra primera generación de investigaciones llevada a cabo por estudiantes

de licenciatura y postgrado, comparamos el desempeño de la policía en vecindarios atendidos por el sistema Unigov —el gobierno unificado de Indianápolis y del condado de Marion— con el desempeño de la policía en tres municipios del condado de Marion que habían permanecido independientes. Esto llevó a una década de trabajo sobre el mantenimiento del orden público y la gobernabilidad, incluyendo un importante estudio de 80 áreas metropolitanas auspiciado por la Fundación Nacional de Ciencias. Este trabajo más tarde incluyó otros temas, otros sistemas de gobierno y otras áreas geográficas.

La posibilidad de que los sistemas de gobierno pudieran organizarse de diferentes formas y dar como resultado diferentes patrones de desempeño, sólo podía corroborarse mediante un análisis empírico. Así pues, elaboramos las diferentes posiciones sobre los temas e hipótesis opuestas, reunimos datos empíricos y creamos una base de datos que sustentaría un análisis estadístico detallado. A medida que el proyecto ampliaba su alcance, pusimos mucha atención a la forma de recopilar los datos y a la manera en que los organizábamos en nuestra base de datos, con objeto de poder obtener indicadores estadísticos de utilidad. Desde entonces, hemos enfrentado un sinnúmero de desafíos similares para recabar los datos y para organizar las bases de datos. Estudiamos la organización de los sistemas de riego de Nepal y los mecanismos institucionales para la administración forestal en Nepal, África oriental y Latinoamérica, por nombrar algunos. Logramos tomar los resultados de estos estudios y elaborar un modelo de las instituciones según la teoría de juegos. Estos resultados formales fueron a su vez utilizados para diseñar experimentos de laboratorio que ayudarían a aclarar la lógica de decisión que enfrentaban las personas en diferentes estructuras institucionales.

PD: ¿Existe un enfoque específico en el modelo de análisis empleado por la escuela Bloomington?

VO: Tratamos de combinar enfoques formales, trabajo de campo y experimentos para “penetrar” la realidad social, en lugar de utilizar técnicas formales que nos “distancian” de ella, según lo expresara Walter Eucken. Tratamos de encuadrar el marco conceptual utilizado por el investigador con el marco utilizado y compartido por las personas a quienes estudiamos. El investigador u observador necesita tomar en cuenta la manera de pensar de las personas y la forma en que se perciben a sí mismos y a su situación.

Si un grupo de personas está unido por un propósito o identidad común, implica que tiene una serie de acuerdos que ordenan las relaciones

entre los miembros del grupo en común. No existe un grupo que sea completamente independiente; cada uno incluye a otros o está incluido en otros grupos y en otras configuraciones de relaciones humanas, y cada una de estas configuraciones cuenta con su propia estructura o lógica. Usamos estas relaciones sociales estructuradas —esta serie de acuerdos comunes que se traslapan— para coordinar nuestra conducta en el espacio y el tiempo. En consecuencia, todas las decisiones y acciones humanas estarán, hasta cierto punto, condicionadas social o culturalmente. Pero esto no nos impide descubrir universos humanos específicos o hacer comparaciones entre las diferentes culturas. Son aspectos de la naturaleza humana, y ciertas características de la interacción social, que pueden esperarse de cualquier sociedad humana. El análisis de grupos o asociaciones específicas, por tanto, puede situarse en un contexto comparativo. Podemos tratar de comprender cómo algunos grupos culturalmente diferentes se unen y esfuerzan para resolver los problemas universales.

Como dije, necesitamos abordar los problemas de análisis y desarrollo institucional con métodos que nos permitan profundizar en la realidad social más que distanciarnos de ella. Un diálogo crítico entre los observadores y los que son observados puede disminuir posibles errores de parte del observador. El replanteamiento de la selección de términos aplicables tanto para los observadores como para quienes son observados continúa representando un reto en el estudio de la relación entre las instituciones humanas y su potencial de desarrollo. La colaboración con estudiantes y profesores invitados de diferentes partes del mundo es fundamental para nuestra comprensión de la constitución del orden en las sociedades humanas.

PD: Su trabajo y el trabajo desarrollado en el taller da claridad a configuraciones institucionales complejas captadas sólo en parte por las formas convencionales de pensar y de referirse a las instituciones en debates públicos e inclusive en las ciencias sociales. Por ejemplo, usted ha advertido en repetidas ocasiones sobre las limitaciones de los enfoques que analizan la realidad social exclusivamente en términos de conceptos polares como “mercado” y “Estado”. ¿Significa esto que su aproximación podría describirse como una tentativa de ir conceptualmente más allá de los “estados” y los “mercados”? Dicho de otro modo, ¿su visión es la base de una especie de “tercera vía” teórica?

VO: Yo estaría muy renuente a decir eso. Considero que mi aproximación es una serie de lentes teóricos. Son lentes mejores, espero, que los que nos obligan a percibir la realidad social en términos de dos ca-

tegorías idóneas solamente: estados y mercados. Las dicotomías deben evitarse en las ciencias sociales. Con respecto al mercado, en mi opinión, el mercado desempeña un papel decisivo y único en un orden social complejo. La perspectiva que se desarrolló en el taller ayuda, espero, a situar y comprender mejor al mercado dentro del contexto de un orden social más amplio y complejo. Las estructuras de mercado competitivas desempeñan un papel esencial en el logro de un alto grado de conmensurabilidad en el uso de la moneda como una medida de valor. A falta de esas condiciones, los precios proporcionan una información distorsionada con respecto a la conmensurabilidad. Éste es un asunto fundamental. El precio proporciona herramientas de diagnóstico para el cambio social y para los procesos de ajuste que conducen al desarrollo. Al utilizar los indicadores de precios, los individuos pueden comenzar a comprender por qué surgen los problemas que distorsionan los precios y, de este modo, resolverán los problemas que generan dichas distorsiones.

PD: En su aproximación, los precios del mercado y las oportunidades y opciones que éstos indican deben ser considerados en el contexto más amplio de un universo lleno de opciones y oportunidades. La implicación es que al mismo tiempo que vigilamos los procesos del mercado, debemos prestar la misma atención al resto de ese universo de oportunidades y opciones, y a las instituciones y procesos que éstos generan.

VO: Efectivamente. La sociedad moderna es extraordinariamente compleja. Por ejemplo, existen millones de variaciones diferentes de bienes económicos. Cada una de estas variaciones es el resultado de un proceso particular de producción mediante el cual los factores son transformados en productos. La forma en que los seres humanos se relacionan entre sí en la producción, el intercambio y el consumo de diferentes bienes y servicios, requiere una extraordinaria variedad de patrones de organización.

Debemos entender que en este contexto más amplio los precios indican oportunidades y un gran número de opciones. Cuando empezamos a optar por ciertos mecanismos institucionales, nos enfrentamos por consiguiente a establecer la manera en que los indicadores de precios señalan las ventajas relativas de las alternativas institucionales que existen. El precio, en su sentido más amplio, puede definirse como los términos bajo los que dichas alternativas están disponibles. Es necesario hacer un cálculo de los términos bajo los que están disponibles las alternativas, o de cuándo podría disponerse de ellas, antes de poder calcular la demanda que existe de mecanismos institucionales alternos. En lugar de

elegir productos distintos según su precio, la elección en este caso es a otro nivel. Es la elección de la configuración de las relaciones regidas por el orden —la elección de las instituciones— lo que está en riesgo. Los méritos relativos de los mecanismos institucionales alternos son mucho más difíciles de evaluar que los de los productos de consumo del mercado. A pesar de todo, las alternativas con respecto a las instituciones continúan siendo necesarias.

Cuando las personas ejercen sus prerrogativas de ciudadanos en un sistema de gobierno debidamente constituido, pueden sopesar la manera en la que sus decisiones podrían afectar las posibilidades de producción y de consumo que tendrán a su disposición según las instituciones que formaron. Esto significa que la decisión individual no se limita a una selección según los precios de un mercado, sino que incluye una gama más amplia de cálculos que se extiende a la elección de las condiciones en las que se dispone de las alternativas bajo diferentes mecanismos institucionales, incluyendo tanto instituciones de mercado como aquellas que no son de mercado.

PD: Pasando del tema del “mercado” al del “gobierno”, me parece que es seguro decir que usted aborda el tema del “gobierno” usando la misma visión amplia que aplicó al análisis de los mercados, una visión definida por los conceptos de “oportunidad” y “elección”.

VO: No debemos pensar en “gobierno” o “gobernanza” como algo que proporcionan los estados únicamente. Las familias, las asociaciones de voluntarios, los pueblos y otras formas de asociación humana implican algún tipo de autogobierno. En lugar de ver solamente a los estados, debemos prestar mucha más atención a la construcción del tipo de estructuras institucionales básicas que le permitan a la gente relacionarse entre sí de una manera constructiva y de resolver los problemas cotidianos a los que se enfrentan. Lo que, además, también sirve de conexión con comunidades y patrones de interacción más incluyentes. La gente puede contar con mecanismos de autoayuda para organizar sus instituciones en lugar de depender de la “élite responsable de la toma de decisiones del gobierno”. Al depender de los principios de autogobernanza que se aplican a las diferentes unidades de gobierno para crear un sistema sumamente federalizado y descentralizado, la gente puede empezar a modificar, de forma significativa, el precio que aplica al suministro de mecanismos institucionales en las sociedades autogobernadas.

Cuando un individuo perteneciente a una economía local se encuentra en posibilidad de proporcionar una infraestructura de servicios comunita-

rios —desarrollo de vías públicas, servicios de seguridad de las personas y propiedades de una comunidad local, organización de servicios de saneamiento eficaces, servicio de bomberos y abastecimiento de agua potable, etcétera, al mismo tiempo que amplía el campo de acción de sus propias oportunidades empresariales para alcanzar horizontes económicos más extensos— esta persona da origen a patrones de desarrollo económico y político naturales de esta zona. En estas circunstancias, la gente aprende a atender sus propios intereses y, al mismo tiempo, servir a otros en sus comunidades. Las sociedades democráticas no se pueden labrar sin estas bases de autogobernanza. Y tampoco pueden subsistir en medio de luchas militares por el poder, ya sea dentro de los estados-nación o entre ellos. Por esta razón, la estructura básica de las sociedades modernas debe, como argumentó De Tocqueville, basarse en una ciencia de asociación para establecer reglas de interacción social que se puedan ejercer desde el nivel de la aldea hasta el del Estado-nación y más allá.

PD: Una buena parte de su trabajo está dedicada al análisis de las condiciones bajo las cuales estas comunidades podrían formar instituciones y organizaciones que reflejen sus propias decisiones y las oportunidades que tienen.

VO: Así es, una buena parte de mi trabajo la he dedicado a comprender las condiciones que afectan la manera que tienen los seres humanos de relacionarse entre sí y aquellas que generan un orden social funcional. Algunas de estas condiciones y, por consiguiente, mi trabajo, se refieren a estructuras institucionales muy concretas. Por ejemplo, la viabilidad de las relaciones del mercado depende de la disponibilidad de los bienes y servicios públicos o cuasi públicos. La mayoría de las economías que operan serían, por ende, economías mixtas, con empresas del sector público y privado. No obstante, el trabajo desarrollado en el taller demuestra que los servicios públicos no deben ser proporcionados por un gobierno central o por el Estado. Muchas calles, carreteras y otras vías de comunicación, protección contra incendios, servicios policíacos y otros servicios de esta índole, se pueden organizar por las propias comunidades locales. Estas organizaciones pueden contar con el apoyo de empresarios privados, pero en términos y condiciones establecidos por la comunidad.

Otras condiciones, quizá más profundas, para el establecimiento de un orden social incluyen las creencias y las normas compartidas dentro de las comunidades sobre cómo se perciben entre sí, lo que consideran justo, cómo distinguen el bien del mal y cómo ven a la sociedad y a la naturaleza como un todo que se une para conformar un orden universal.

De no existir bases para la confianza o una comunidad con un entendimiento compartido sobre el significado del bien y del mal, entonces los términos del comercio en las relaciones de intercambio, o los patrones de reciprocidad en las relaciones comunitarias y sociales, serían extremadamente precarios. Estas sociedades no podrían “desarrollarse”. Por eso es necesario visualizar el papel de las instituciones religiosas, por ejemplo, como algo que se fusiona y contribuye con las instituciones económicas, sociales y políticas de una sociedad.

PD: En su trabajo también puso un énfasis especial en el papel de las ideas...

VO: Existen numerosas maneras en las que las ideas influyen en el orden social y en los mecanismos institucionales. Lord Bauer, por ejemplo, hace notar un punto muy interesante que es que el éxito del orden del mercado es cuestionado por todos porque “no proporciona ningún mecanismo para su propia supervivencia”. El éxito en el mercado, dice Bauer, “requiere atención a los problemas concretos de la producción y la comercialización”. Estos problemas requieren una cantidad de tiempo y energía que no permite que la gente desarrolle “intereses duraderos y perceptivos en cuestiones de carácter general y su análisis”. Carecen de una idea clara del mercado, de su funcionamiento y de sus implicaciones para el desempeño institucional general del sistema social. Esto es prácticamente lo mismo que De Tocqueville planteó cuando manifestó su preocupación en el sentido de que la búsqueda de la riqueza en una sociedad democrática podría darse a costa de la ciudadanía. Los individuos que sólo prestan atención a los precios del mercado para determinar sus decisiones, pueden muy pronto ser vulnerables a los argumentos políticos como el de que los “obreros y campesinos” podrían obtener mejores ventajas expropiando la propiedad privada e instituyendo una sociedad socialista. El maximizador ingenuo podría elegir la opción ofrecida por aquellos que hacen las promesas más atractivas.

Los “obreros y campesinos” de Bauer deben estar conscientes de las ventajas de un orden de mercado. Entonces podrían comprender la candidez de la retórica revolucionaria y la probabilidad de que la intervención política radical en el orden de mercado aumente la opresión y el deterioro de las condiciones de vida. El verdadero potencial revolucionario se da cuando la gente establece procesos de toma de decisiones que especifican los términos y condiciones de un gobierno en el que los ciudadanos se reservan el derecho básico que corresponde a la gobernanza de la sociedad y que incluye una autoridad para establecer términos y condiciones de

gobierno. Cuando la gente ejerce sus prerrogativas constitucionales de decisión, podemos considerar que se trata de ciudadanos que ejercen, a nivel constitucional, las prerrogativas básicas que controlan los demás aspectos de decisión institucional que se pueden ejercer mediante los mecanismos de gobierno. Cuando estas condiciones prevalecen, podemos considerar que la gente ya se está autogobernando.

PD: ¿Qué se puede hacer para crear estas condiciones de autogobernanza?

VO: La respuesta a esta pregunta tiene muchas aristas. La más básica es que la gente debe saber muchas más cosas además de cómo tomar decisiones con base en los precios disponibles en el mercado. También debe saber, como lo sugirió De Tocqueville, la ciencia y el arte de la asociación. Para poder obtener las ventajas que resultan de la colaboración conjunta en los diferentes tipos de iniciativas de cooperación y que provienen de los sistemas de gobierno en los que nadie tiene una autoridad ilimitada, y en donde todos los funcionarios están sujetos a rendir cuentas para garantizar la buena administración de los fondos públicos, la gente debe saber, hasta cierto punto, cómo funcionan estas cosas y por qué son importantes. Cada individuo entonces sería un actor informado dentro de una sociedad autogobernada en donde la oportunidad es el resultado de la diversidad y complejidad de la organización. Una ciencia de la asociación de De Tocqueville —un corpus de conocimiento que nos ayuda a comprender la naturaleza del orden social y de las formas de interacción social que conducen a una ventaja mutua— es la base para elegir entre las opciones institucionales disponibles. Ahora sólo queda por determinar si los seres humanos realmente pueden usar estos métodos de discusión, reflexión y elección para forjar el curso futuro de la civilización humana. Hay cierta base para una respuesta afirmativa a la pregunta planteada por Alexander Hamilton en el párrafo de apertura de su primera disertación en *The Federalist Papers*: “si las sociedades de los hombres son realmente capaces o no de establecer un buen gobierno a partir de la reflexión y la elección [...]” Por otro lado, todas las sociedades están expuestas al fracaso. Las condiciones para una sociedad abierta, como lo expuso Karl Popper, tales como un proceso legal justo o las oportunidades de una revisión constitucional, son necesarias pero no suficientes para que las sociedades logren un “buen gobierno” a partir de la reflexión y la elección. Todas las sociedades son susceptibles a un cierto grado de debilidad institucional y de fracaso. No obstante, parece posible que nuestras instituciones estarán cada vez más sujetas a la reflexión y a

la elección en la medida en que se difundan nuevos patrones de comunicación e interacción entre la población humana. Por lo que, para darle respuesta a Hamilton, mientras más se difundan entre el género humano las nuevas oportunidades de reflexión y elección, no tenemos por qué limitarnos solamente a las exigencias de fuerza y accidente.

PD: ¿Cuál considera usted que sea el desafío más importante al que se enfrentan los estudiosos que investigan la “ciencia de la asociación”?

VO: Creamos distinciones conceptuales para poder pensar y comunicar los órdenes complejos. El lenguaje siempre lo simplifica. Sin embargo, el recurrir a simplificaciones demasiado abstractas como “estados” y “mercados”, “capitalismo” y “socialismo”, “lo moderno” y “lo menos desarrollado”, es cada vez más inútil. Debemos tener cuidado de no materializar conceptos y modelos abstractos ... para tratarlos como si fueran realidades. Hay que evitar las dicotomías simples. Las condiciones para el espíritu empresarial público requieren de reflexión y de elecciones fundamentadas en los requerimientos de libertad y justicia así como en los de eficacia económica. Nuestros objetivos deben satisfacer múltiples estándares de aceptabilidad. La pregunta entonces es, ¿cómo podemos llegar a un acuerdo con respecto al análisis y desarrollo institucional que sea relevante para los problemas de elección a los que se enfrenta la gente en diversos lugares del mundo moderno?

PD: ¿Cómo ve usted las actuales contribuciones académicas inspiradas o relacionadas con su visión? ¿Qué tan dinámica es la contribución académica a la “ciencia de la asociación” actualmente?

VO: Existen comunidades emergentes de estudiosos en todo el mundo que comparten muchas de las perspectivas y suposiciones mencionadas previamente. Estos estudiosos observan una estrecha relación entre las consideraciones conceptuales, culturales, económicas, éticas y políticas. Al trabajo de estos estudiosos se le denomina de diversas formas, como el estudio de la “decisión pública”, la “nueva economía institucional”, la “economía de costos y transacciones”, el “análisis y desarrollo institucional” y la “nueva economía política”. Este trabajo está creando un nuevo entendimiento de las opciones que se encuentran disponibles para la gente en diferentes puntos del planeta, así como de las nuevas herramientas para los analistas que intentan lograr una mejor comprensión del potencial humano.

Uno de los aspectos más importantes de este trabajo es el énfasis en la gama de opciones disponibles para constituir relaciones sociales ordenadas. El mandato soberano no es la única manera de lograr una

forma de vida ordenada. La mayoría de las sociedades, la mayor parte del tiempo, ha utilizado alguna combinación de estructuras de mando y de mecanismos consensuales. Si vamos a crear alternativas para las órdenes imperiales, debemos lidiar con el problema de constituir sistemas de gobierno que operen con el consentimiento de quienes son gobernados. Los estudiosos que trabajan en estas áreas están contribuyendo a un mejor entendimiento de esa simple, crucial y muy desatendida cuestión.

ELINOR OSTROM: REPLANTEAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE GOBERNANZA Y EL CUESTIONAMIENTO DE LOS LÍMITES DISCIPLINARIOS

PD: Para la mayoría de la gente, su nombre está relacionado con su bien conocida investigación sobre los “recursos comunes”: las cuencas de agua subterránea, los sistemas de riego, la industria pesquera, los pastizales y bosques comunitarios. A falta de mecanismos institucionales especiales para su administración, estos recursos se encuentran en peligro de ser sobreutilizados, de excesivas prácticas de pastoreo, etcétera, y de agotarse. Su investigación sobre los recursos comunes se ha definido por su pluralismo disciplinario y metodológico con un interés empírico y de política muy concentrado. Esta aproximación se ha convertido en un sello identificador del Taller Bloomington de Ciencias Políticas y Análisis de Políticas y en un modelo de vanguardia para la investigación en ciencias sociales. Menos conocido es el hecho de que su trabajo sobre los recursos comunes forma parte de un programa de investigación mucho más extenso que utiliza esta aproximación característica al análisis institucional para cuestionar los actuales límites disciplinarios y para promover el estudio de la acción colectiva y los sistemas de gobierno.

ELINOR OSTROM: Efectivamente, la investigación del taller sobre recursos comunes es parte de un esfuerzo más extenso para desarrollar una teoría sustentada empíricamente por formas de acción colectiva de autoorganización y de autogobernanza. La naturaleza del trabajo exige una aproximación interdisciplinaria. Una gran parte de la política contemporánea tiende a recomendar el concepto de orden de mercado de Smith para los bienes privados y el concepto de Hobbes del Leviatán —llamado ahora el “Estado soberano”— para los bienes colectivos. La insuficiencia del antagonismo entre público y privado y mercado y Estado se deriva, hasta cierto punto, de la división de la economía política en

dos disciplinas, ciencias políticas y economía, que se han desarrollado por caminos diferentes. Si bien es cierto que la especialización académica tiene sus ventajas, demasiada especialización tiene sus riesgos. Parte del desafortunado legado de una especialización excesiva es este tipo de prescripción política radical basada en ideas excesivamente estilizadas sobre las posibilidades institucionales.

Por un lado, cuando los economistas demuestran que los mecanismos del mercado fracasan, con frecuencia están dispuestos a recomendar simplemente que el Estado se encargue de estos problemas sin preguntar cómo se generan los incentivos dentro de la burocracia estatal para mejorar el desempeño. La teoría actual de la acción colectiva, subyacente al trabajo de todos los economistas políticos, ha acentuado la supuesta necesidad del Estado como una alternativa para el mercado, ya que la teoría aceptada augura que la autoorganización voluntaria para suministrar los bienes públicos o para manejar los recursos comunes es poco probable. Por otro lado, cuando los politólogos y los analistas de políticas públicas demuestran que los organismos gubernamentales demasiado centralizados no tienen un buen desempeño, en ocasiones recomiendan la “privatización” sin considerar la forma de crear una serie de incentivos privados que aumenten el desempeño y la rendición de cuentas.

He dedicado mi carrera académica al desarrollo de teorías fundamentadas empíricamente para cruzar la gran línea divisoria entre las ciencias económicas y las otras ciencias sociales para realizar análisis institucionales comparativos. Durante los años setenta y a principios de los ochenta, llevamos a cabo una amplia investigación sobre cómo afectan los mecanismos institucionales el rendimiento, la eficiencia y la adaptabilidad de la prestación de servicios urbanos en las áreas metropolitanas de Estados Unidos. Nuestra más reciente investigación sobre recursos comunes ha sido relativamente bien aceptada, mientras que la magnitud teórica de este esfuerzo es menos conocida. Espero, no obstante, que el examen y el análisis de los recursos comunes en el campo, en el laboratorio experimental y en la teoría contribuyan a la creación de una teoría empíricamente válida de la autoorganización y de la autogobernanza.

PD: Usted mencionó la relevancia analítica y teórica del problema de gobernanza de los bienes comunes. Sin embargo, ¿caso los bienes comunes, como fenómeno, no tienen una relevancia que va más allá del análisis institucional?

EO: Muchos piensan que el problema de los bienes comunes se refiere a la gobernanza organizada independientemente y a la administración de los diversos sistemas de recursos naturales de las comunidades del pasado. Le conceden a estas comunidades una especie de aura arcaica o exótica. Otros piensan que van a desaparecer poco a poco, que son reliquias de un pasado agonizante y que serán reemplazadas por instituciones modernas. Para aquellos que dudan de la viabilidad de las instituciones de gobernanza de los bienes comunes en la era moderna, permítanme señalar que muchas de estas instituciones existen y que están proliferando por doquier, y no sólo en el área de la administración de los recursos naturales.

Las empresas modernas son un ejemplo claro. Desde el trabajo fundacional de Ronald Coase, los estudiantes de la organización industrial comprenden que una empresa comparte muchos otros aspectos con otras instituciones de propiedad común. Un condominio de viviendas moderno también es una institución de recursos comunes. Si bien es verdad que las familias son propietarias individualmente de los departamentos de un “condominio”, comparten derechos y responsabilidades en relación con las edificaciones y con el terreno donde se encuentra asentado el complejo de departamentos. Gran parte del trabajo más innovador para dar realce a los vecindarios metropolitanos tiene que ver con ayudar a que los inquilinos de los proyectos de vivienda públicos adquieran una propiedad conjunta y participen en la administración de estos proyectos. Lo anterior es un cambio de propiedad del gobierno por uno de propiedad común. La Internet es otro bien común de gran importancia en la vida moderna. Así pues, el problema de los bienes comunes tiene una relevancia práctica continua.

Permítame volver a la idea de que los bienes comunes son una “reliquia”. Las instituciones locales, organizadas de forma independiente son una ventaja importante en el catálogo institucional de la raza humana y necesitan sobrevivir para lograr su ingreso al siglo XXI. Muchas instituciones naturales que surgieron para controlar y manejar los recursos comunes locales han demostrado su capacidad de transferir a los individuos el uso de estos recursos de forma extensa con el transcurso del tiempo. Algunas de ellas han sobrevivido siglos e incluso milenios sin destruir la delicada base de recursos de la que depende la gente para subsistir. Las fundaciones benéficas internacionales y las organizaciones no gubernamentales, así como los gobiernos locales y las instituciones de beneficencia, a menudo han actuado, bajo la excusa de la conservación

del ambiente y de una forma que, involuntariamente, ha arruinado al propio capital social —las relaciones compartidas, las normas, la información y el entendimiento—, que ha sido usado por quienes utilizan los recursos para sustentar la productividad del capital natural desde tiempos inmemoriales. El esfuerzo de resguardar la biodiversidad no debe llevar a la destrucción de la diversidad institucional. Todavía tenemos que reconocer adecuadamente la forma en que funciona la gran diversidad de normas que han diseñado los grupos a lo largo de los años para proteger los recursos de los que dependen. Estas instituciones se encuentran en mayor riesgo cuando los funcionarios del gobierno central dan por sentado que no existen (o que son ineficientes) tan sólo porque el propio gobierno no las instauró.

De tal manera que mi respuesta a su pregunta es simple: por supuesto que los bienes comunes tienen una importancia que va más allá de la teoría. Si no encontramos los medios para crear y mejorar las capacidades de gobernanza y de administración de los bienes comunes con eficacia, la ausencia de estas instituciones en el siglo XXI resultará en problemas sociales y económicos fundamentales. Las instituciones de gobernanza de los bienes comunes no son de ninguna manera reliquias del pasado. Cuanto más aprendemos sobre ellas a lo largo del tiempo, más probable será que la formulación de políticas en el futuro aproveche de forma más efectiva las fortalezas de este tipo de instituciones, y que se eviten los errores del pasado.

PD: En su trabajo, usted hace hincapié en el peligro de utilizar modelos y metáforas no comprobados mediante la comparación con la realidad empírica. Una de las mayores preocupaciones sobre el trato que se da a los bienes comunes y a los problemas de la acción colectiva en la literatura, era que los modelos y metáforas predominantes podían llevar a conclusiones erróneas.

EO: En general, no me opongo a los modelos y a la utilización de los mismos para el análisis de las políticas públicas. Me opongo a la constante dependencia de modelos como el “dilema del prisionero” o la metáfora de “la tragedia de los recursos comunes” después de años de investigación empírica tanto en el laboratorio como en la práctica, que ha puesto en tela de juicio su campo de aplicación universal. Muchos investigadores que se han inspirado en estos modelos se han dado cuenta de que los participantes de un dilema de recursos comunes se encuentran atrapados en un proceso inexorable del que no se pueden sustraer. Se infiere entonces que las autoridades externas son necesarias para imponer normas y reglamen-

tos a los usuarios de los recursos locales quienes, de otra manera, serían incapaces de salvarse a sí mismos. Esta visión del problema, según la cual los usuarios de los recursos se encuentran atrapados en una tragedia que ellos mismos desencadenaron, fue consistente con los primeros libros de texto sobre economía de recursos y con los pronósticos derivados de la teoría del juego no cooperativo para dilemas finitamente repetidos. Los analistas contemporáneos de políticas públicas también comparten la idea de que es posible diseñar e imponer normas óptimas para el manejo jerárquico de los recursos comunes. Debido a que los recursos comunes y sus usuarios son percibidos como relativamente similares entre sí, y debido a la simplicidad de los modelos, se piensa que los funcionarios (que se supone que velan por el interés público) son capaces de idear normas uniformes y eficaces para toda una región. Las prescripciones que esperan que los gobiernos federales impongan normas uniformes para la mayoría de los recursos naturales son, por ende, consistentes con importantes corpus de trabajo teórico.

No obstante, la investigación empírica no respalda la idea de que un organismo central pueda resolver todos los problemas de recursos de una región de gran extensión con directrices jerárquicas simples. Estudios de campo realizados en todo el mundo han revelado que los grupos locales de usuarios de recursos, algunas veces por sí mismos y otras con la ayuda de actores externos, han creado una gran variedad de mecanismos institucionales para cooperar en la administración de los recursos comunes. Los estudios de campo también han revelado múltiples casos en los que los usuarios de los recursos no han logrado organizarse.

Por tanto, la pregunta empírica y teórica de fondo es por qué la organización independiente es exitosa en algunos casos y en otros no. Con un mejor conocimiento de qué es lo que mejora la autogobernanza local, es posible diseñar mecanismos institucionales de mayor escala que generen información fiable, que proporcionen mecanismos abiertos y justos para la solución de conflictos, que compartan riesgos y que apoyen los esfuerzos en este sentido a nivel local y regional.

PD: Un aspecto importante de su aproximación es el papel del trabajo de campo y de los estudios de caso, al someter a prueba los modelos y las teorías que emplea. La conclusión de que el uso excesivo y la destrucción de los recursos comunes no es un final ineludible, sino que los usuarios que enfrentan un dilema de recursos comunes pueden crear voluntariamente estrategias de administración eficaces, es resultado de

la extensa evidencia empírica recopilada en el campo. Por ejemplo, usted ha viajado a Nepal.

EO: El estudio de los sistemas de riego en Nepal reveló que los sistemas que se construyeron y que han sido manejados por los propios productores se encuentran en promedio en mejores condiciones, llevan más agua y su productividad agrícola es mayor que la de los sistemas proporcionados y manejados por un organismo gubernamental. También encontramos una mayor equidad en la entrega del agua en los sistemas tradicionales administrados por los agricultores que en los sistemas más modernos manejados por los diferentes organismos. En consecuencia, una de las preguntas que hemos estudiado ha sido: ¿cómo es posible que los sistemas de riego “primitivos” funcionen mucho mejor que los sistemas que han sido mejorados por modernas y duraderas obras de toma de agua de concreto armado, financiadas en su mayor parte por donadores y construidas por empresas profesionales de ingeniería?

Muchos factores contribuyen a estos nada lógicos resultados. Pero la mayoría se relacionan con los diferentes incentivos a los que se tuvieron que enfrentar los participantes clave para el financiamiento, el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de los sistemas manejados por los agricultores y por los organismos oficiales. En los sistemas de riego manejados por los propios agricultores, ellos mismos crean sus reglas, con frecuencia compensando los pocos estímulos de sus muy particulares entornos materiales y culturales. Estas reglas pueden pasar inadvertidas a los extraños, en especial cuando son tan bien aceptadas por los participantes que ni siquiera las consideran dignas de mención. Para descubrir esta variedad de reglas localmente diseñadas y entender cómo funcionan los mecanismos institucionales dadas las condiciones biofísicas de un recurso y la cultura de los usuarios, no existe otra opción que viajar allá y realizar trabajo de campo. También he tenido la oportunidad de colaborar con extraordinarios compañeros y estudiantes de postgrado que han pasado muchos años en el campo. Actualmente estamos colaborando con una red de centros colaboradores de investigación en África, Asia y Latinoamérica para estudiar las reglas que se utilizan en los bosques administrados por el gobierno, de forma privada y comunal, y su efecto sobre la sostenibilidad de los mismos.

PD: Las conclusiones del programa de investigación Bloomington tienen importantes implicaciones para la política de desarrollo económico.

EO: Los estudiosos, los donadores, las organizaciones internacionales no gubernamentales, los gobiernos centrales y los ciudadanos locales deben aprender y reaprender que ningún gobierno puede desarrollar la gama completa de conocimientos, instituciones y capital social que se requiere para controlar el desarrollo de una manera eficaz y sostenible. La mera variedad de adaptaciones culturales y biológicas a las diferentes condiciones ecológicas es tan extensa, que estoy dispuesta a afirmar lo siguiente: cualquier conjunto global de leyes formales establecido para controlar un territorio extenso con diversos nichos ecológicos está destinado al fracaso en muchas de las áreas en que se aplique.

Aumentar las competencias de quienes están directamente involucrados en los detalles de las condiciones locales para que se organicen en empresas profundamente arraigadas, podría ser una estrategia más acertada para resolver los problemas de recursos que intentar poner en marcha mecanismos institucionales idealizados y teóricamente óptimos. Los funcionarios de los gobiernos nacionales pueden hacer mucho para ayudar a una sociedad que se autogobierna. Pueden proporcionar sistemas judiciales eficientes, justos y honestos; sistemas eficaces de derechos de propiedad y proyectos de infraestructura a gran escala —tales como las autopistas nacionales— que no se pueden proporcionar de forma local.

Probablemente uno de los ejemplos más elocuentes de esta cuestión es precisamente lo que acabo de mencionar sobre los sistemas de riego. Éstos son fundamentales para el crecimiento sostenible en el mundo en desarrollo. La mayoría de los esfuerzos para desarrollar sistemas de riego se centra en el capital físico en forma de presas, acueductos, presas de desviación y canales. El desarrollo de capital físico adecuado es, ciertamente, un paso necesario para lograr mayores beneficios. Pero muchos sistemas de riego técnicamente avanzados no han sido sostenibles. Detrás de todos estos problemas hay diversos estímulos perversos y fracasos institucionales. Los planes iniciales para muchos de los principales proyectos de riego en los países en desarrollo se centran casi exclusivamente en los diseños de ingeniería para los sistemas físicos y hacen caso omiso de las cuestiones organizacionales. Este sesgo del diseño lleva al descuido de los incentivos adecuados. Los ingenieros de proyecto, por ejemplo, se enfrentan a fuertes presiones para enfocarse al diseño de las estructuras físicas, pasando por alto la infraestructura social y para enfocarse en los grandes proyectos y no en los de menor escala. Son pocas las escuelas de ingeniería que ofrecen cursos sobre derechos de propiedad o sobre mecanismos institucionales. Así

es que los ingenieros están entrenados para pensar que la infraestructura física es “todo el paquete”.

Los agricultores con proyectos de gran escala a menudo se enfrentan con incentivos perversos. Debido a que carecen de control sobre la disponibilidad del agua, es posible que sucumban a la tentación de abstenerse de contribuir con recursos para el mantenimiento. Además, cuando se canalizan grandes cantidades de dinero a través de políticos que utilizan el proceso para reforzar su poder y su riqueza, no se puede esperar que los planes de proyecto reflejen fielmente las condiciones reales. Cuando los ingenieros asignados a la operación y al mantenimiento ocupan posiciones de bajo nivel, están mal retribuidos y no dependen de los agricultores de un sistema para tener apoyo presupuestal o para ascender en su carrera profesional; es imposible esperar que los grandes sistemas controlados por el gobierno tengan un buen desempeño. Además, se pueden esperar graves problemas de corrupción.

El rendimiento es bueno en los casos en los que el sistema de incentivos para las unidades de operación y mantenimiento recompensa a los ingenieros por aprovechar el conocimiento local y por colaborar directamente con los agricultores. El presupuesto del organismo de riego no tiene relación alguna con el desempeño del sistema cuando las utilidades que se generan no se asocian con los impuestos recaudados por el valor del rendimiento agrícola o por la cantidad de agua utilizada. Cuando sólo se imponen cuotas de nombre y no representan una fuente importante de ingreso para las unidades que operan y mantienen los sistemas, y donde la contratación, retención y promoción de los empleados no está de ninguna manera relacionada con el rendimiento de una instalación pública, no existe nada que equilibre la dependencia de la comunidad de funcionarios protegidos. En consecuencia, si bien es cierto que algunas de las mejoras en la operación de los sistemas de riego tiene que ver directamente con la construcción de mejores estructuras físicas, los problemas clave están relacionados con la carencia de incentivos a la que se enfrentan los funcionarios y los agricultores.

En las próximas décadas, la principal consideración para el desarrollo de los sistemas de riego será la del diseño institucional: el proceso de desarrollar un conjunto de reglas que los participantes del proceso entiendan, con las que estén de acuerdo y dispuestos a cumplir siempre y cuando sepan que la mayoría de los demás participantes también lo hará y que en caso contrario tendrán que asumir las consecuencias.

Por lo tanto, aun cuando es crucial entender la parte física del desarrollo de los proyectos, se debe hacer hincapié en la parte institucional. La creación de una institución debe involucrar directamente a los usuarios a lo largo de todo su proceso. El término “crear” pone el énfasis en las habilidades que se requieren para planear instituciones que se adapten a las excepcionales combinaciones de variables presentes en los sistemas y que se puedan adaptar a los cambios de estas variables a lo largo del tiempo. Involucrar a los usuarios directamente en este proceso aumenta la probabilidad de crear instituciones acordes con el entorno local físico, económico y cultural. La experiencia de las últimas décadas con agricultores organizados ha demostrado que sólo proporcionarle a la gente guías organizacionales no es suficiente para que modifique su motivación y su comportamiento. El problema tampoco es solamente organizar a los productores. La malograda sostenibilidad y el fracaso para organizar a los agricultores son manifestaciones de la ignorancia generalizada acerca de cómo se crean instituciones eficaces con el paso del tiempo, y del papel que deben desempeñar las instituciones donadoras y los gobiernos en dicho proceso.

PD: El papel que se propone que desarrollen los funcionarios del gobierno central y las fundaciones benéficas dista mucho del propuesto en aproximaciones previas que sugerían la creación de instituciones y organizaciones con un enfoque jerárquico y basado en un solo diseño institucional.

EO: La creación de instituciones que mejoren el desarrollo es un proceso continuo que debe involucrar directamente a los usuarios de las mismas. En lugar de diseñar una guía única para todos los lugares y circunstancias, los funcionarios deben reforzar la capacidad de los actores sociales para diseñar sus propias instituciones. Los incentivos que enfrentan los agricultores, los habitantes y los funcionarios tienen mayor importancia para determinar el desempeño a largo plazo que el diseño de los sistemas físicos. Cuando los agricultores eligen —y compensan— a sus propios funcionarios para controlar y manejar un sistema de riego propiedad de los agricultores y operado por ellos mismos, los incentivos para los funcionarios se asemejan mucho a los incentivos de los productores del sistema, en tanto que el rendimiento del sistema está vinculado con el desempeño de los funcionarios. En muchos sistemas de gobierno nacionales y centralizados no existe tal vínculo.

Las fundaciones benéficas necesitan dirigir sus esfuerzos hacia el reforzamiento de las capacidades de producción de una mayor parte de

la comunidad local, en lugar de simplemente tratar de reemplazar las infraestructuras primitivas con otras más modernas y técnicamente sofisticadas. Otorgar demasiado financiamiento a una región es una mala inversión si únicamente sirve para apuntalar trayectorias políticas y no sirve a la base. Tiene más sentido invertir cantidades módicas de fondos donados en proyectos locales cuyos beneficiarios deseen invertir una parte de sus propios recursos. Si el nivel de financiamiento externo aumenta demasiado sin estar estrechamente ligado a la responsabilidad de reembolso con el paso del tiempo, los esfuerzos locales de participación pueden desviarse hacia un sistema de captación de rentas en lugar de a actividades productivas de inversión.

PD: Es digno de notar que la capacidad de superar los problemas locales de acciones colectivas y de construir instituciones funcionales requiere de la capacidad interna de las comunidades para movilizarse, organizarse y cooperar.

EO: Es por eso que el taller concede mayor importancia al concepto de “espíritu empresarial”. Dicho espíritu no se limita al sector privado. Cuando se dan las condiciones que refuerzan la capacidad de los empresarios públicos locales para organizar, movilizar recursos y para invertir en empresas públicas, éstos pueden plantear una amplia variedad de soluciones para mejorar la eficiencia con el fin de resolver problemas locales de acción colectiva. En algunos casos, los donadores pueden exhortar a los gobiernos nacionales a reducir las restricciones para que la gente forme asociaciones locales, para que establezca un erario común y para que emprenda una amplia gama de proyectos comunitarios locales. Exhortar a estos grupos a formar asociaciones de asociaciones aumenta su capacidad para aprender unos de los otros cuáles son las cosas que funcionan y supervisar a sus asociados.

Con todo, la inversión en proyectos a corto plazo para elevar la participación ciudadana, a menudo no ha tenido éxito en el pasado. Solucionar los problemas de las acciones colectivas es un proceso costoso y lento. Si ha de tener éxito, requiere de un esfuerzo paralelo de creación de instituciones sólidas y funcionales a nivel nacional. Muchos de los llamados programas de participación iniciados por fundaciones benéficas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos nacionales implican poco menos que convocar reuniones, y muy pocos visos de responsabilidad real. Asistir a las reuniones es tedioso, costoso y no vale la pena.

PD: Parece que su investigación tiene dos peculiares implicaciones para la política. Por un lado, una optimista: la gente puede superar los

problemas de las acciones colectivas de manera muy creativa sin necesidad de un Leviatán. Por otro lado, una de cautela: la autogobernanza no es un proceso fácil y no hay una guía universal infalible para lograrla.

EO: Ahora es evidente que la búsqueda de normas que perfeccionen a las instituciones y al gobierno no es tan simple como muchos estudiosos —muchos de ellos nada utopistas ni ingenuos— se inclinaron a creer alguna vez. Por ejemplo, hay una combinación increíblemente vasta de normas que se podrían adoptar para superar los predicamentos de los recursos comunes en los diferentes entornos ecológicos y sociales. Debido a que muchas normas afectan a todos los componentes de un entorno específico, realizar un análisis completo de esta naturaleza involucraría más tiempo y recursos de los que muchos analistas de políticas públicas le han dedicado en el pasado. En lugar de dar por sentado que el diseño de sistemas de gobernanza eficaces es una tarea analítica relativamente sencilla que puede ser realizada por un equipo de analistas objetivos con sede en la capital, o en una base de operaciones internacional, es importante que entendamos que el diseño de las políticas requiere experimentar con combinaciones de un sinnúmero de componentes.

Cuando cambiamos la política —cuando agregamos una norma, cambiamos una norma o adoptamos un nuevo conjunto de normas—, estamos en realidad llevando a cabo un experimento basado en suposiciones más o menos bien fundadas de los posibles resultados. Es importante reconocer que la complejidad del siempre cambiante ambiente biológico y socioeconómico, combinado con la complejidad de las normas institucionales, posibilita en gran medida que cualquier propuesta de modificación a las normas esté condenada al fracaso.

La necesidad de experimentar y la posibilidad de que cometamos errores nos hace estar atentos al lado positivo de la redundancia y de múltiples jurisdicciones paralelas. En todo proceso de diseño que encierra una probabilidad considerable de error, utilizar equipos redundantes de diseñadores ha demostrado ser una forma de reducir el costo de los grandes errores. Si existen muchas jurisdicciones con bastante autonomía a nivel local, los diseñadores de las políticas públicas pueden experimentar más o menos simultáneamente dentro de sus respectivas jurisdicciones. Es potencialmente factible que un gobierno federal se encargue de realizar programas piloto para experimentar con las diferentes opciones. No obstante, cuando los gobiernos federales hacen esto, normalmente tratan de identificar el conjunto de reglas que mejor funciona para una sola jurisdicción, extensa y diversa, y el objetivo real se pierde.

PD: Este debate de experimentos en las unidades sociales o en los ámbitos en donde se toman las decisiones es una excelente manera de introducir otros dos conceptos clave del programa de investigación Bloomington: “policentrismo” y “sistemas adaptativos complejos”.

EO: Muchos estudiosos consideran que el concepto mismo de organización está estrechamente vinculado con la presencia de un director general que diseñó un sistema para operar de una forma específica. En consecuencia, muchos sistemas de gobernanza autoorganizados son invisibles para ellos. A diferencia de las formas de organización resultantes de una dirección central, es mejor considerar a la mayoría de los grupos autoorganizados como sistemas adaptativos complejos. Dichos sistemas se componen de un gran número de elementos activos cuyos ricos patrones de interacción producen propiedades emergentes que no son fáciles de predecir analizando las diferentes partes de un sistema. Se les puede percibir como un conjunto de normas y de agentes que interactúan y que se adaptan a través de una modificación dinámica de sus normas con base en la experiencia. Los sistemas adaptativos complejos difieren de los sistemas físicos no adaptativos simples que han sido el centro de atención de gran parte de la labor científica. Lamentablemente, las relativamente simples ciencias naturales han sido el modelo de muchos aspectos de las ciencias sociales contemporáneas, a pesar de que la física y la biología contemporánea están comenzando a abordar problemas similares a los de los sistemas complejos. Así pues, los especialistas en ciencias sociales aún deben desarrollar muchos de los conceptos necesarios para comprender la adaptabilidad de los sistemas. No existe todavía una teoría general sobre los sistemas adaptativos complejos que proporcione una explicación congruente para los procesos que comparten dichos sistemas.

Muchas de las posibilidades de los sistemas adaptativos complejos se encuentran en los sistemas policéntricos del sector público. Por “policéntrico” me refiero a un sistema en el cual los ciudadanos pueden organizar a más de una autoridad gobernante así como a mecanismos privados, a diferentes escalas. Todas las unidades ejercen una considerable independencia para elaborar y cumplir las leyes dentro de un alcance de autoridad limitado para un área geográfica específica. En un sistema policéntrico, algunas unidades son responsables de temas generales, mientras que otras pueden ser muy especializadas. En los sistemas autoorganizados de gobernanza de recursos pueden existir distritos especiales, asociaciones privadas o sectores de un gobierno local. Estos se encuentran enclavados en los varios niveles de los gobiernos encargados de asuntos

generales que también son responsables de la igualdad civil y de los tribunales de justicia.

Los sistemas policéntricos son en sí mismos sistemas adaptativos complejos que carecen de una autoridad principal predominante única. De esta manera, no hay garantía de que estos sistemas logren encontrar las combinaciones de normas necesarias en los diferentes niveles que sean óptimos para una situación específica. De hecho, debemos esperar que todos los sistemas de gobernanza operen en niveles poco menos que óptimos, dada la inmensa dificultad que representa perfeccionar cualquier sistema multinivel complejo. Pero debido a que los sistemas policéntricos tienen unidades que se traslapan, la información sobre lo que ha demostrado funcionar bien en un entorno puede transmitirse a otras unidades. Y cuando los sistemas menores no tienen éxito, hay sistemas mayores a los que se puede recurrir, y viceversa.

PD: La inquietud por las palabras “fracaso”, “error” y “vulnerabilidad” parece tener un importante papel en la aproximación desarrollada por la escuela Bloomington. Vincent Ostrom escribió todo un libro sobre la vulnerabilidad de las sociedades democráticas, en tanto que el trabajo desarrollado por usted presta una especial atención a la vulnerabilidad de los “sistemas sociobiofísicos”.

EO: Dada la complejidad de los sistemas de reglas y del mundo biofísico que intentamos regular, todos los esfuerzos por crear sistemas eficaces de gobernanza encierran una probabilidad bastante significativa de error. Cuando se tiene un sistema que es vulnerable a trastornos ocasionados por embates externos como, por ejemplo, un huracán o una invasión militar, la probabilidad de error aumenta considerablemente. Los sistemas de gobernanza policéntrica son frecuentemente criticados por ser muy complejos, repetitivos y carentes de una dirección central, cuando se les analiza desde una perspectiva estática y sistemas simples. Tienen sustanciales fortalezas cuando se analizan desde la perspectiva dinámica de los sistemas complejos, en especial la dinámica que se ocupa de la vulnerabilidad de los sistemas de gobernanza ante los embates externos.

La fortaleza de los sistemas de gobernanza policéntricos es que todas las subunidades cuentan con una considerable autonomía para experimentar con las diferentes normas que tiene un sistema particular de recursos y además cuenta con diversos mecanismos de respuesta ante los embates externos. Al experimentar con las combinaciones de normas dentro de las unidades de menor escala de un sistema policéntrico, los

ciudadanos y los funcionarios tienen acceso al conocimiento local, pueden recibir una rápida retroalimentación proveniente de sus propias modificaciones a la política y pueden aprender de la experiencia de otras unidades similares. Lejos de representar un perjuicio mayor para el desempeño del sistema, la redundancia le añade una gran capacidad.

Si solamente existe un sistema de gobernanza para una vasta región geográfica, el riesgo de que esa unidad no responda adecuadamente a las amenazas externas es mayor y podría dar como resultado un importante fracaso para todo el sistema. Si existen diversas unidades de gobernanza, estructuradas a diferentes niveles para atender a una misma zona geográfica, la falta de respuesta de una o más de estas unidades ante una amenaza externa puede resultar en un desastre de menor escala. Pero esto se puede contrarrestar mediante la reacción oportuna de otras unidades del sistema. Los analistas de las políticas pueden aprender mucho del importante papel que desempeña la redundancia en el diseño de sistemas físicos sólidos del estudio serio del sistema inmunológico del ser humano y de su capacidad para hacer frente a las amenazas externas, debido a que cuenta con un gran número de sistemas aparentemente redundantes que se encuentran preparados para combinar y recombinar sus recursos con el fin de combatir las amenazas de un sinnúmero de infecciones. La redundancia es una forma de mantener a los sistemas funcionando ante los embates externos e inclusive cuando hay una falla interna.

En épocas previas, los analistas de las políticas públicas simplemente juzgaban a los sistemas policéntricos por ser terriblemente ineficientes debido a sus excesivos niveles de redundancia. Estas críticas se hicieron con base en teorías estáticas de una gestión óptima y no con base en la investigación empírica. Tan sólo enumerar las diferentes unidades de gobierno de una región era suficiente prueba para los estudiosos de una gobernanza ineficiente. En el siglo pasado, tanto en Estados Unidos como en Europa occidental, se lanzaron extensas campañas de consolidación para eliminar las llamadas “unidades de gobierno redundantes y traslapadas”, a pesar de lo enérgicamente que las defendiera la gente a la que atendían.

La investigación empírica formal ha demostrado ahora que los sistemas policéntricos tienden a generar un mayor nivel de resultados con costos similares, o inclusive menores, que los sistemas de gobernanza monocéntricos que controlan sistemas ecológicos, metropolitanos y sociales similares. Los estudios empíricos sobre la vulnerabilidad de los sistemas sociobiofísicos asociados de forma diferente, tienen más probabilidad

de demostrar que los sistemas de gobernanza compuestos de múltiples unidades a diferentes niveles de las organizaciones, son menos vulnerables a muchos tipos de embates externos que los sistemas centralizados. De este modo, el estudio de la vulnerabilidad de los sistemas de gobernanza proporciona una excelente oportunidad para elaborar una mejor teoría de gobernanza basada en la aceptación de que ningún sistema sociobiofísico es un sistema estático y que para poder afrontar los embates externos se requieren sistemas sólidos con capacidades redundantes que respondan y aprendan unos de otros.

PD: Teniendo en cuenta los retos analíticos planteados por el estudio de los sistemas policéntricos y los sistemas adaptativos complejos, tal parece que un enfoque interdisciplinario no es solamente una opción entre muchas, sino la única posible. En su obra, parece que sus esfuerzos interdisciplinarios fueron más allá de las ciencias sociales.

EO: En cierta forma, su observación es correcta. Por ejemplo, en el caso del trabajo sobre recursos comunes publicado en *Governing the Commons*, combiné la estrategia utilizada por muchos estudiosos asociada con el “nuevo institucionalismo”, con la estrategia utilizada por los biólogos para llevar a cabo el trabajo empírico. La estrategia institucionalista se basa en la premisa de que los individuos intentan solucionar los problemas tan eficazmente como les es posible y también tratan de identificar los factores que contribuyen o que entorpecen estos esfuerzos. Cuando los problemas que se observan tienen que ver con la falta de previsibilidad, de información o de confianza, así como con altos grados de complejidad y de dificultades transaccionales, entonces los esfuerzos para resolverlos deben tomar en cuenta estas dificultades de una manera abierta en lugar de ignorarlas.

La estrategia científica de los biólogos conlleva la identificación del organismo más simple en el que el proceso investigado ocurre de forma clara, o incluso exagerada. El organismo no es elegido por su representatividad de todos los organismos. Por el contrario, el organismo se elige debido a que se pueden estudiar procesos específicos más eficazmente utilizando dicho organismo por encima de cualquier otro. Estos casos no son de ninguna manera una muestra “al azar” de casos. Son, más bien, casos que proporcionan una información clara acerca de los procesos que se utilizaron.

El “organismo” que utilicé para gran parte de mi obra ha sido un tipo particular de situación en el ámbito de la raza humana: la situación de los recursos comunes. Mis colegas y yo hemos estudiado esta situa-

ción utilizando la teoría de juegos y modelos basados en agentes, en el laboratorio experimental, en estudios estadísticos de casos únicos, en estudios comparativos con muestras pequeñas y en estudios estadísticos con muestras más significativas. Hemos puesto en práctica múltiples metodologías para formular una serie de conjeturas razonadas sobre cómo es posible que algunos individuos logren organizarse para gobernarse de forma independiente y para manejar los recursos comunes mientras que otros no lo logran. Esperamos que estas conjeturas contribuyan a la formulación de una teoría general empíricamente válida de la organización independiente y de la autogobernanza.

No obstante, esta discusión sobre la teoría interdisciplinaria y general no debe llevar a conclusiones erróneas. En mi opinión, existen importantes diferencias concretas entre las ciencias sociales y las ciencias naturales. Los sistemas adaptativos complejos implican aprendizaje. El papel de la información, la acción condicionada y la anticipación es primordial. A este respecto podría añadir que la labor que hemos realizado en el taller está profundamente arraigada en la tradición centralizada del estudio del comportamiento humano y de las ciencias sociales. No existe un mejor testimonio de lo anterior que las cuestiones que estructuran nuestro trabajo: ¿cómo es que el ser humano, que es propenso al fracaso, logra formar y mantener organizaciones de autogobernanza y formas de vida autónomas? ¿De qué manera pueden influir los individuos en las normas que dan estructura a su vida? Aristóteles y otros filósofos fundadores de las ciencias sociales y políticas se plantearon interrogantes similares a éstas. Tales fueron los temas de interés de Madison, Hamilton y De Tocqueville. Actualmente estas cuestiones fundamentales unifican a los estudiosos de las ciencias políticas, economistas, geógrafos, sociólogos, psicólogos, antropólogos e historiadores que estudian el efecto de las diferentes reglas sobre el comportamiento humano en los diversos contextos institucionales, en diferentes países y en diferentes escalas geográficas.

Además, una de nuestras prioridades de mayor importancia en el taller ha sido asegurar que nuestra investigación contribuya a la educación de futuros ciudadanos, emprendedores de los ámbitos públicos y privados y funcionarios en todos los niveles de gobierno. Tenemos una obligación clara de participar en este proceso educativo y de participar en el proyecto de investigación para construir una base de conocimiento acumulado que pueda ser utilizado para sustentar una forma de vida democrática. Los sistemas democráticos de autogobernanza siempre serán empresas frágiles. Los ciudadanos del futuro necesitan entender que participan

en la constitución y reconstitución de formas de gobierno controladas por normas. Y necesitan aprender el “arte y ciencia de la asociación”. Si fracasamos en esto, todas nuestras investigaciones y esfuerzos teóricos habrán sido inútiles.

Traducción: Ligia del Carmen Figueroa Brunet