

Artículo

Gobernanza policéntrica y la crisis de la democracia liberal

Pablo Paniagua^a y Álvaro Vergara^b

^a Fundación para el Progreso, Chile

^b Instituto de Estudios de la Sociedad, Chile

RESUMEN: Este artículo reflexiona acerca de la actual crisis de la democracia liberal bajo el pensamiento político del premio Nobel de Economía, Elinor Ostrom. Distintas interpretaciones desde la ciencia política se han dado con respecto a los posibles orígenes de la actual crisis. No obstante, no ha habido suficientes luces conceptuales desde las ciencias sociales y desde la filosofía que nos ayuden a dilucidar por qué nos encontramos frente a un período marcado por conflictos y crisis de legitimidad. Aquí se propone iluminar estos problemas desde la economía y la filosofía política al enfocarnos en desafíos de gobernanza, y en la relación sociedad civil y Estado. El artículo propone una síntesis conceptual y normativa acerca de las virtudes de la gobernanza policéntrica que, entre otras cosas, arroja luz sobre ciertas dimensiones políticas no advertidas de la actual crisis de la democracia liberal. Para esto, exploraremos el trabajo de Ostrom, con los objetivos de introducir la idea de gobernanza policéntrica y luego desprender implicancias conceptuales a partir de esta; a continuación, buscamos iluminar algunos aspectos políticos de las nuevas amenazas

PABLO PANIAGUA es economista y PhD en Economía Política por la Universidad de Londres. Es Research Fellow del Centre for the Study of Governance and Society, King's College London, e investigador Senior de la Fundación para el Progreso, Chile. Dirección: La Concepción 191, piso 10, Providencia, Santiago, Chile, CP 7500010. Email: ppaniagua@fppchile.org.

ÁLVARO VERGARA es abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y magister en Estudios Políticos por la Universidad de los Andes, Chile. Es investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), Chile. Dirección: Renato Sánchez 3838, Las Condes, Santiago, Chile, CP 8150513. Email: avergara@ieschile.cl.

Los autores agradecen a Fernando Claro y a revista *Átomo* por brindarles la oportunidad y el espacio para reflexionar respecto de los temas tratados en este artículo. Esta investigación se inspiró en un breve ensayo que los mismos autores escribieron para *Átomo* 6, 'Constitución y Constitucionalismo'.

a las democracias liberales. El artículo concluye señalando que estos conceptos alternativos de gobernanza sirven para conceptualizar el malestar y la anomia que aquejan a las democracias contemporáneas.

PALABRAS CLAVE: Elinor Ostrom, autogobernanza, democracia liberal, malestar social, policentrismo

RECIBIDO: septiembre 2021 / **ACEPTADO:** abril 2022

Polycentric Governance and the Crisis of Liberal Democracy

ABSTRACT: This article explores the current crisis of liberal democracy throughout the political thought of the Nobel laureate, Elinor Ostrom. Different interpretations from political science have been given regarding the possible origins of the current crisis. However, there have not been sufficient insights from the social sciences, and from philosophy in general, to help us explain why we are facing a period marked by conflicts and crises of legitimacy. We propose to illuminate these problems through economics and political philosophy, by focusing on local governance challenges, and on the relationship between civil society and the State. The article proposes a conceptual and normative synthesis about the virtues of polycentric governance that, among other things, sheds light on certain unnoticed political dimensions of the current crisis of liberal democracy. First, we explore Elinor Ostrom's work, with the aim of introducing the idea of polycentric governance, and then drawing conceptual and political implications from it. Second, we seek to illuminate some unnoticed political aspects concerning the new threats to liberal democracies. The article concludes by pointing out that these 'Ostromian' concepts regarding governance and citizenship serve to conceptualize and understand the *malaise* and anomie that afflict contemporary democracies.

KEYWORDS: Elinor Ostrom, self-governance, liberal democracy, social unrest, polycentrism

RECEIVED: September 2021 / **ACCEPTED:** April 2022

Pareciera no haber duda respecto de que las democracias liberales se encuentran hoy en día en una profunda crisis y cuestionamiento (Castells 2017; Gurri 2018; Levitsky y Ziblatt 2018; Paniagua 2021; Taylor 1991). Dondequiera que se alce la mirada, de este a oeste, de norte a sur, se pueden evidenciar grandes estallidos sociales que han amenazado a democracias liberales tan consolidadas como las de Francia y Estados Unidos (Wright 2019). Los acontecimientos ocurridos con el asesinato de George Floyd y en el Capitolio, en Washington DC, logran relevar ciertos aspectos de tiempos convulsionados para las democracias liberales fundadas en el Estado de Derecho. Sin duda, el período 2018-2020 ha con-

firmado, en gran parte, los profundos problemas que aquejan a las democracias liberales, ya que ha estado marcado por convulsiones en una gran parte del orbe fundado en la democracia representativa. Ciudades en llamas, protestas multitudinarias, saqueos, líderes electos y políticos que respaldan la violencia, parecieran ser la nueva constante en muchas democracias liberales. El caso de Chile y su 18-O, entonces, no es una excepción, y podría ser leído en clave de la crisis global de la democracia liberal exacerbada por las redes sociales (Gurri 2018; Paniagua 2021).

En efecto, no podemos pasar por alto el contexto internacional en el cual se han generado distintos estallidos sociales en circunstancias disímiles. Los últimos años han estado caracterizados por impredecibles movimientos de protestas inorgánicas en partes tan diversas del mundo como Argelia, Brasil, España, Chile, Francia, Estados Unidos, Bolivia y Hong Kong, por mencionar algunos. Todo esto puede sugerir que las protestas actuales no tienen mucha relación con el modelo económico, sino más bien con la forma en que gobernamos nuestros problemas comunes y políticos (Paniagua 2021).

De esta forma, es posible pensar que la crisis de la democracia liberal se relaciona, en alguna medida, con un fuerte desapego con lo público, con la anomia imperante y con una falta de gobernanza responsable. Estos fenómenos han sido exacerbados por la horizontalidad e hiperconectividad de las redes sociales, tierra fértil para la emergencia de populismos, violencia y despotismos paternalistas contemporáneos (Gurri 2018). Así las cosas, distintas interpretaciones desde la ciencia política se han dado con respecto a los posibles orígenes de la actual crisis (Castells 2017; Levitsky y Ziblatt 2018). Este artículo propone iluminar dichos problemas desde la economía política y la filosofía, al enfocarnos en desafíos de gobernanza y en la relación entre sociedad civil y Estado. Elaboramos una síntesis conceptual y normativa sobre las virtudes de la gobernanza policéntrica que, entre otras cosas, arroja luz sobre ciertas dimensiones políticas clave, pero no advertidas o subestimadas, de algunos aspectos de la actual crisis de la democracia liberal.

Para esto exploraremos el pensamiento de Elinor Ostrom (1933-2012), la primera mujer en haber obtenido el Premio Nobel de Economía (2009).¹ El objetivo es introducir el concepto de gobernanza policéntrica

¹ Para una completa revisión del trabajo de Elinor Ostrom, véase E. Ostrom (2014; 2010a).

y desprender implicancias de su pensamiento para iluminar los posibles orígenes de las nuevas amenazas a las democracias liberales. Elinor, junto a su esposo Vincent Ostrom, han sido considerados dentro de las ciencias políticas como importantes teóricos de la democracia en el siglo XX (Aligica 2013). No obstante, a pesar de haber contribuido a iluminar aspectos clave de ella (V. Ostrom 1997), su trabajo hasta ahora no ha sido utilizado para pensar las actuales fragilidades de la democracia liberal. En este sentido, resulta pertinente recurrir al pensamiento de los *Ostrom* debido a la novedad de la propuesta de gobernanza que ellos desarrollan, el trasfondo descentralizado y cooperativo de su pensamiento para entender lo público y, finalmente, la relación de estos para con la democracia (Rayamajhee y Paniagua 2021).

La tesis central de este artículo es que, a la luz de la teoría de la gobernanza policéntrica, la crisis actual de la democracia liberal no se puede superar con mayor centralismo o con mayor presencia del Estado en los asuntos comunes, sino más bien, por medio de arreglos institucionales descentralizados que promuevan la gobernanza policéntrica. Este tipo de acuerdos constituyen fórmulas interesantes y flexibles que quizás logren dar cuenta del carácter complejo, maleable y cooperativo de las sociedades modernas.

De esta forma, es la intención de este artículo señalar que, para interpretar mejor nuestra crisis social en particular y las crisis de las democracias liberales en general, puede ser útil acercarnos al pensamiento de intelectuales tales como Elinor y Vincent Ostrom. En especial, su forma de entender el necesario equilibrio entre la sociedad civil y el Estado con la intención de mantener vivos “el arte y la ciencia de la asociación” (Boettke, Lemke y Palagashvili 2015, 311)² a través de la autogobernanza de asuntos comunes, la democracia representativa y la correcta coproducción de bienes públicos.

El artículo procede de la siguiente manera. Primero se explorará el rol del Estado dentro de un orden liberal y policéntrico. Para esto se revisará el concepto de policentrismo en el pensamiento de Elinor y Vincent Ostrom. Luego se delinearé una cierta visión normativa del rol del Estado dentro de dicho orden democrático y policéntrico.

La sección 1 presenta el contexto teórico en el cual se inscribe el pensamiento de los *Ostrom*. Este se relaciona con la reflexión alemana

² Véase la entrevista de E. Ostrom en Aligica y Boettke (2009).

de las *policy networks* y con el análisis sociológico sistémico. Esta sección realiza además una revisión de la literatura sobre la gobernanza policéntrica, vinculándola con los avances en las teorías de gobernanza adaptativa en sistemas socioecológicos complejos. La sección 2 proporciona mayores detalles conceptuales referentes a esta forma de gobernanza. Finalmente, en las secciones 3, 4 y 5 se desarrollan las implicancias conceptuales clave que se desprenden a partir del concepto de policentrismo. En específico, en la sección 4 se examinan los riesgos que conlleva el monocentrismo y la homogeneidad institucional. En la sección 5 se expone la idea según la cual el orden social es posible sin un centro definitivo de poder. En la sección 6 se elabora la idea de heterogeneidad y cambio institucional. De esta forma, desarrollar estas implicancias nos permite reconocer cómo la gobernanza policéntrica podría contribuir a entender ciertos aspectos de la crisis de la democracia liberal bajo dos niveles conceptuales independientes entre sí: la gobernanza de lo común y el fortalecimiento cívico. Es decir, por un lado, nos hace posible entender cómo el policentrismo fomenta una mejor producción de bienes públicos (Tarko 2017) y, por otro, comprender cómo ayuda a fortalecer el tejido cívico o democrático a nivel local (E. Ostrom 2009). Finalmente, la sección 6 concluye con breves reflexiones sobre el presente chileno.

I. El contexto teórico del pensamiento de Elinor Ostrom

Elinor Ostrom es hoy conocida sobre todo por su trabajo en el gobierno y la autogobernanza de recursos de uso común (RUC) y de recursos naturales, expuesto en su célebre libro *El gobierno de los bienes comunes* (2011). A lo largo de su carrera, E. Ostrom estuvo particularmente interesada en los procesos locales a través de los cuales las comunidades y sus miembros eran capaces de trabajar en conjunto para la generación de reglas endógenas, y en la creación de procesos de penalización y monitoreo. Estas estructuras permitían a las comunidades disciplinar internamente el comportamiento de sus miembros, logrando gobernar de forma sustentable e inclusiva sus recursos comunes (E. Ostrom 2015).³

³ Para una reseña en español del pensamiento de Elinor Ostrom, consultar Caballero, Ballesteros y Fernández (2015).

No obstante las múltiples contribuciones de Elinor Ostrom, como por ejemplo las teorías económicas de la gobernanza, los derechos de propiedad y la autogobernanza que la hicieron merecedoras del Nobel (E. Ostrom 2014), los científicos sociales se han concentrado más en los factores únicamente concernientes a los recursos de uso común o ecológicos (RUC), dejando de lado la dimensión filosófica relacionada con la gobernanza y la ciudadanía. Estos relevantes aspectos de su pensamiento surgen cuando su trabajo se considera como un proyecto de vida en conjunto, realizado junto a Vincent Ostrom (Boettke, Lemke y Palagashvili 2015).⁴ Cuando el pensamiento de E. Ostrom es visto bajo un prisma tocquevelliano —a saber, la conformación de asociaciones e instituciones desde-abajo-hacia-arriba (Aligica y Boettke 2009)— y es considerado como un proyecto unificado con el de Vincent Ostrom, entonces las ideas de policentrismo, autogobernanza y arte de la asociación civil pasan a ser foco de investigación (Aligica 2013). Argumentaremos que esta doctrina en conjunto es capaz de arrojar luz sobre las amenazas actuales que sufren las democracias liberales. Pero antes es necesario revisar el desarrollo de las ideas respecto del policentrismo y de cómo el pensamiento de E. Ostrom se posiciona dentro de un contexto teórico más amplio.

El desarrollo histórico y conceptual del policentrismo

Si bien el policentrismo —entendido como un sistema social con varios centros de decisión que tienen, al mismo tiempo, prerrogativas limitadas y autónomas y que operan bajo un conjunto compartido de reglas generales— es un concepto propuesto por Michael Polanyi (1951). Su popularidad creció dentro de las ciencias sociales gracias al trabajo de V. Ostrom (1972) durante las décadas de 1960 y 1970, y posteriormente debido al trabajo de E. Ostrom desde los noventa en adelante (Aligica y Tarko 2012).

Polanyi desarrolló la idea de policentrismo al estudiar cómo se desenvuelve la comunidad científica: un sistema descentralizado con varios centros de decisión autónomos e independientes, pero que, no obstante, son guiados por ideales y prácticas comunes (como la búsqueda de la

⁴ E. Ostrom, en su ensayo biográfico que repasa su carrera intelectual, considera a Vincent como un estrecho colaborador y como una gran influencia en su pensamiento; reconoce que el pensamiento de este “impregna todo lo que hacemos en el Taller” (2010a, 16). Por esto se analizarán sus aportaciones en conjunto.

verdad científica a través de ciertos métodos compartidos). Así, Polanyi (1951, 88) concluyó que el éxito de las ciencias se debía a su “organización policéntrica”, que favorecía una gobernanza descentralizada y eficiente.

Posteriormente, Vincent Ostrom (Ostrom, Tiebout y Warren 1961) recoge las ideas de Polanyi en los años sesenta durante el debate respecto del diseño de la administración pública estadounidense y sus fallas. El concepto de policentrismo fue reformulado por V. Ostrom en el célebre artículo ‘The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry’ (1961). Este trabajo tenía como objetivo refutar la tesis hobbesiana y centralizadora de Woodrow Wilson en relación a que una forma monocéntrica⁵ o centralizada de gobierno era la mejor manera de concebir lo público y, por tanto, el modo más eficiente de tutelar la administración pública y la producción de bienes sociales. Este debate, conocido como el Metropolitan Reform Debate, tuvo lugar entre aquellos que creían que la consolidación y la concentración de la administración pública era la forma de promover la eficiencia (los consolidacionistas) y entre aquellos que consideraban que la descentralización y la administración competitiva entre distintas unidades locales podría tener mayores beneficios.⁶

V. Ostrom (2007) intentó refutar la visión consolidacionista argumentando que aquellos que estaban por un sistema consolidado y unitario de gobierno perseguían la ‘quimera peligrosa’ de un Leviatán como el último centro de autoridad. Este Leviatán podría desplazar a las comunidades, quitándoles las capacidades de autogobernanza y generando además ineficiencias económicas y conflictos políticos.

Vincent y Elinor Ostrom (1965) respondieron al desafío planteado por los consolidacionistas, argumentando que estos no habían considerado un punto fundamental de economía política: la presencia de heterogeneidad en la forma y escala de distintos bienes públicos. En otras palabras, la consolidación pública ignora el hecho de que la *escala óptima* de producción *no es la misma* para todos los bienes y servicios públicos. En efecto, algunos servicios colectivos se pueden producir “de

⁵ Monocentrismo o monocéntrico se entiende en clave hobbesiana (omniabarcante) como la forma de gobernanza en la cual hay un solo y específico centro de decisión consolidado que posee la última autoridad sobre todas las decisiones importantes relacionadas con una comunidad o grupo (V. Ostrom 1994).

⁶ Para una discusión detallada de este debate consultar Aligica y Boettke (2009).

manera más eficiente a gran escala, mientras que otros servicios pueden producirse de manera más eficiente a pequeña escala” (E. Ostrom 1972, 478). Reconocer este hecho lleva a valorizar aún más aquellos órdenes sociales descentralizados que presentan múltiples agencias que interactúan y se superponen, coordinándose “a través de patrones de arreglos interorganizacionales” (V. Ostrom y E. Ostrom 1965, 135). De esta forma:

la coordinación en el sector público no necesita depender exclusivamente de estructuras de mando burocráticas controladas por los jefes ejecutivos en el centro. En cambio, la estructura de los acuerdos interorganizacionales puede crear importantes oportunidades económicas y evocar tendencias autorreguladoras. (V. Ostrom y E. Ostrom 1965, 136)

Hacia una agenda policéntrica

Posteriormente, los Ostrom iniciaron una agenda científica para tratar de demostrar mediante estudios empíricos que la administración pública policéntrica era más eficiente y proporcionaba servicios de mayor calidad para los usuarios locales que aquellas administraciones públicas centralizadas (Aligica y Boettke 2009; Boettke, Lemke y Palagashvili 2016).⁷ De esta forma, Vincent y Elinor pudieron identificar que en áreas metropolitanas de Estados Unidos existía “un sistema político policéntrico con muchos centros de toma de decisiones que eran formalmente independientes entre sí” (V. Ostrom 1972, 2). Entendiendo sistema “como un conjunto de relaciones ordenadas que persiste en el tiempo” (V. Ostrom 1972, 2).

Estas reflexiones en torno a la gobernanza se relacionan estrechamente con la idea de *policy networks* proveniente de la reflexión europea continental (Marin y Mayntz 1991), y también con la teoría de sistemas (Luhmann 1985, 1991; Willke 1986). Contemporáneamente al desarrollo de las ideas policéntricas de los Ostrom, en Alemania científicos sociales como Fritz Scharpf (1988), Helmut Willke (1986), Renate Mayntz (Marin y Mayntz 1991) y especialmente Niklas Luhmann (1985, 1991), desarrollaron teorías que influenciaron y enriquecieron el debate de la gober-

⁷ Para ver evidencia empírica respecto de ejemplos de servicios públicos, en donde el gobierno policéntrico ha funcionado mejor y más eficientemente que sus alternativas, consultar: 1) para los servicios policiales (Boettke, Lemke y Palagashvili 2016), 2) respecto de los recursos ecológicos e hídricos (Cox, Arnold y Villamayor 2010; E. Ostrom 2011), 3) con respecto a la investigación científica y la producción de conocimiento (Polanyi 1951), y 4) respecto de la prestación local de servicios urbanos (E. Ostrom 1976). Para una revisión completa de estos casos y de la literatura reciente, ver Tarko (2017).

nanza policéntrica, el federalismo y los sistemas sociales complejos. Por ejemplo, Marin y Mayntz (1991, 15) conceptualizan las *policy networks* en Alemania como:

arreglos de formulación de políticas públicas caracterizados por el predominio de relaciones informales, descentralizadas y horizontales [...] [esto] enfatiza que la relación entre quienes de facto participan en el proceso no es jerárquica. [...] Los actores que componen una red de políticas son interdependientes, pero, en general, formalmente autónomos. [...] [El] concepto de *policy network* llama la atención sobre el hecho de que los participantes en un proceso de decisión colectiva a menudo están vinculados lateralmente (u horizontalmente), en lugar de verticalmente. (Marin y Mayntz 1991, 15)

Esta forma de concebir las redes políticas pone énfasis en *relaciones interorganizacionales* (entre privados, comunidades y entes públicos) y su flexibilidad, contrastándolas con la rígida forma organizacional monocéntrica (organización única) (Marin y Mayntz 1991, 17). De hecho, Marin y Mayntz (1991, 17) consideran que “la participación conjunta de los actores públicos y privados es, para muchos, el sello distintivo de las redes de políticas, como lo es también el descentramiento del Estado central, el surgimiento de lo que se conoce como una ‘sociedad sin centro’”. Esta distinción es clave, ya que una de las características cruciales para definir un orden policéntrico —o contrariamente, un orden monocéntrico—, es la cuestión del monopolio del ejercicio legítimo de las capacidades coercitivas (Aligica y Tarko 2012).

En la misma dirección, Willke (1986), dentro de la teoría de sistemas, reconoce que las sociedades modernas no son estructuras jerárquicas en las cuales el Estado unitario representa la cima, sino que son “sistemas funcionalmente diferenciados que se caracterizan por la interdependencia, no por la jerarquía” (Willke 1986, 462). En palabras de Luhmann (1985, 65), las sociedades modernas “dependen de prioridades cambiantes y pueden institucionalizar primacías funcionales solo a nivel de subsistemas. No pueden describirse a sí mismas como ‘jerarquías’ [...] no tienen ni cima ni centro”. Todo lo anterior reafirma lo planteado por los Ostrom en las décadas de 1960 y 1970 respecto de los beneficios y propiedades de la gobernanza policéntrica (E. Ostrom 1972; V. Ostrom y E. Ostrom 1965).

También existe un estrecho vínculo entre el pensamiento policéntrico de Vincent y Elinor Ostrom y los desarrollos en las teorías de sistemas

socioecológicos complejos (Holling 1973) o en las teorías de la resiliencia aplicadas a la gobernanza ecológica (Folke, Holling y Perrings 1996; Tarko 2017; Gunderson 2000). Esta es una de las teorías más relevantes en la actualidad en sistemas socioecológicos y en el área de la gobernanza ecológica de bienes comunes —teoría que E. Ostrom (2010b, 2014) también contribuyó a formar y de la cual también se nutrió para poder construir su línea de investigación referente a sus destacados ‘principios de diseño’ (Cox, Arnold y Villamayor 2010; E. Ostrom 2011). En particular, Elinor Ostrom utilizó las ideas de resiliencia ecológica, diversidad ecosistémica, tolerancia altamente optimizada (*highly optimized tolerance*) y adaptabilidad (*adaptability*) para enriquecer su análisis de los sistemas policéntricos (Tarko 2017).

Finalmente, la literatura de la gobernanza policéntrica también se ha nutrido de los debates en torno a la organización de la Unión Europea (UE) y sus instituciones de gobernanza e integración (Marks et al. 1996; Scharpf 1988). Marks et al. (1996), por ejemplo, exploran hasta qué punto la UE puede describirse y analizarse como un sistema de gobernanza policéntrico.⁸ Asimismo, Scharpf (1988) explora las posibles desventajas de involucrar a las subunidades en los procesos centrales de toma de decisiones, proponiendo una visión crítica del policentrismo en Europa.

2. Policentrismo y gobernanza policéntrica

Es pertinente analizar cómo las investigaciones de los Ostrom buscan responder de manera coherente a la importante pregunta de cómo personas reales, en situaciones complicadas, crean y hacen cumplir reglas que facilitan la cooperación y la coordinación sin necesidad de intervención externa. Veremos el concepto de policentrismo y de gobernanza policéntrica para mostrar que la pregunta sobre cómo las personas logran autogobernarse dentro de sistemas de autoridades múltiples y

⁸ El lector puede consultar los aportes del corporativismo societal o neocorporativismo liberal (Lehmbruch 1979; Schmitter 1985). El neocorporativismo plantea que debe existir una dinámica social que cree y preserve la autonomía de los actores colectivos y las asociaciones, por lo que entiende las dinámicas sociales como un sistema policéntrico: las relaciones entre los colectivos pueden ser tanto cooperativas como también conflictivas (Schmitter y Lehmbruch 1992). Véase también el análisis de Streeck y Schmitter (1985) referente a la ‘asociabilidad corporativa’ y sus implicancias en la pluralidad del orden social.

superpuestas nos ayuda a entender mejor los problemas que aquejan a las democracias liberales contemporáneas. La respuesta de los Ostrom a la interrogante expuesta puede constituir una forma moderna de entender el frágil 'arte y la ciencia de la asociación' que, a su vez, puede servir como fuente interpretativa para entender nuestros problemas políticos actuales.

Como hemos señalado, uno de los conceptos más importantes del pensamiento de Ostrom es la idea de gobernanza policéntrica. E. Ostrom (2015) define policentrismo de la forma siguiente:

Con el término 'policéntrico' me refiero a un sistema en el que los ciudadanos son capaces de organizar no solo una, sino múltiples autoridades de gobierno a diferentes escalas. Cada unidad tiene una considerable independencia para elaborar y hacer cumplir las reglas en un dominio de autoridad establecido y para un área geográfica específica. En un sistema policéntrico, algunas unidades son gobiernos de propósito general, mientras que otras [unidades] pueden estar altamente especializadas. Los sistemas de gobierno de recursos autoorganizados en dicho sistema pueden ser distritos especiales, asociaciones privadas o secciones de un gobierno local. [...] En un sistema policéntrico, los usuarios de cada recurso de uso común tienen autoridad para elaborar como mínimo algunas de las reglas relacionadas con el modo en el que se usará este recurso en particular. (E. Ostrom 2015, 365-366)

Entre los ejemplos más insignes de policentrismo se pueden observar, como se mencionó antes, el orden emergente de la comunidad científica (que posee múltiples autoridades de gobierno en la producción de conocimiento) (Polanyi 1951) y también diferentes sistemas federales que se inspiraron en él, como el de Estados Unidos y Suiza (V. Ostrom 1994). E. Ostrom considera la gobernanza como *un proceso* o un desafío de coordinación a través del cual se genera un orden y en el que se ejerce autoridad sobre los agentes definiendo reglas consensuadas. En otras palabras:

La gobernanza es un proceso mediante el cual se forma, aplica, interpreta y reforma el repertorio de reglas, normas y estrategias que guían el comportamiento dentro de un ámbito dado de interacciones políticas. [...] [L]a gobernanza determina quién puede hacer qué a quién y con qué autoridad. (McGinnis 2011, 171)

La clave es que el concepto de gobernanza es un proceso no estático, en el cual pueden participar múltiples agentes de todo tipo, como

personal de un gobierno local y/o agentes de la sociedad civil o de las comunidades locales.

Vincent y Elinor Ostrom hacen la distinción conceptual entre gobierno y gobernanza, según la cual un gobierno tradicional (un Estado nación de tipo monocéntrico) es solo una de las posibles formas institucionales a través de las cuales se puede producir esta última. En otras palabras, la gobernanza puede existir y ser producida sin necesariamente un gobierno centralizado o una burocracia (E. Ostrom 2011). Así las cosas, distintos sistemas de gobernanza alteran la autoridad, la información disponible, los niveles de competencia del sistema, el uso de los recursos disponibles y los incentivos a través de los cuales los participantes actúan en un contexto local determinado.

Un sistema policéntrico de gobernanza es aquel que *no posee* una sola y única autoridad final que diseña, aplica e interpreta las reglas de una comunidad; pero sí es un sistema que posee un conjunto general y abstracto de reglas compartidas que pueden ser acordadas y aplicadas por los propios centros de decisión (V. Ostrom 1972). Un sistema policéntrico, entonces, no sería necesariamente lo mismo que un sistema descentralizado o fragmentado, pues este posee mecanismos de coordinación, colaboración y resolución de conflicto entre las partes al estar estas vinculadas bajo un marco compartido de reglas.

Lo relevante de un sistema policéntrico, para efectos de este artículo, es que permite concebir la existencia de múltiples centros de gobernanza que colaboran y compiten entre sí, donde los ciudadanos pueden explorar distintos arreglos institucionales para responder a dilemas colectivos de manera local y fomentando la experimentación institucional (Aligica 2013). La gobernanza policéntrica se distingue de su opuesto (la monocéntrica) por el hecho de que carece de una forma única y designada de autoridad final que decide las medidas importantes relacionadas con la gobernanza de un grupo o comunidad. En cambio, en el arreglo policéntrico, las reglas generales y compartidas pueden ser acordadas y aplicadas por los diferentes centros de decisión (E. Ostrom 2011). De esta manera, los individuos pueden formar clubes, asociaciones civiles, entidades sin fines de lucro, gobiernos locales, los cuales se ven involucrados directamente en la solución de los problemas comunes.

Dicha gobernanza permite que emerja un orden espontáneo de diversas instituciones de tipo asociativo que complementan los meca-

nismos de mercado con el objetivo de gobernar y resolver problemas de acción colectiva y desafíos asociados con la producción de bienes públicos. De hecho, como bien lo reconoce E. Ostrom (2009, 208): “los problemas de bienes comunes existen en una amplia variedad de entornos que varían en tamaño y complejidad, desde la familia [...] hasta la escala global (por ejemplo, la pérdida de biodiversidad y el calentamiento global)”. El reconocer que existen problemas heterogéneos y con diversos grados de complejidad debería llevarnos a reconocer la importancia de la gobernanza policéntrica para poder *descubrir* aquellos arreglos institucionales que mejor pueden gobernar distintos desafíos comunes a distintas escalas.

Cabe destacar que la idea de gobernanza policéntrica es un concepto más amplio que el de federalismo y difiere también de la simple fragmentación de bienes públicos a través de organizaciones locales o del modelo conocido como *Tiebout sorting* (Tiebout 1956). Si bien dichos conceptos suelen estar relacionados, estos tienden a confundirse. Por eso, cabe hacer dos distinciones clave: primero, V. Ostrom, Tiebout y Warren (1961) van más allá del modelo de Tiebout (1956) al hacer hincapié en procesos dinámicos (con costos de transacción), sin concentrarse en puntos de equilibrio óptimos y poniendo foco en el análisis institucional.⁹ Segundo, y con respecto al federalismo, las distinciones pueden ser más complejas de pormenorizar, ya que para los Ostrom el federalismo es una manifestación empírica de los principios del policentrismo (V. Ostrom 1994, 1997).

Con todo, la visión federalista de los Ostrom difiere de la visión tradicional en cuanto esta última asume que el federalismo es un sistema de división del poder político en distintos niveles de gobierno, en donde cada nivel posee una jurisdicción bien definida y limitada sobre funciones públicas específicas y sin superponerse estas sobre dichas funciones.

⁹ Una de las diferencias entre el policentrismo y la fragmentación local *à la* Tiebout (1956), recae en el hecho de que el modelo de Tiebout (1956) utiliza solo los conceptos de fragmentación, movilidad de los ciudadanos a costo cero (*shopping*) y alta competencia para poder obtener la eficiencia de bienes públicos locales y alcanzar un punto óptimo en equilibrio. En simple, el análisis de Tiebout (1956) es un modelo de optimización de equilibrio, sin costos de transacción, que se sustenta en supuestos irrealizables para obtener el punto óptimo. En contraste, E. Ostrom (2014) establece que algunas de las ventajas de los sistemas policéntricos son la generación de conocimiento local, la inclusión de participantes confiables, la dependencia del conocimiento disperso y la existencia de sistemas anidados de cooperación, de resolución de conflictos y de *checks and balances* (E. Ostrom 2011). Todos estos elementos están ausentes en el modelo neoclásico de Tiebout.

La visión tradicional del federalismo considera los diferentes niveles de gobierno como poseedores de autoridad monopolística, única y específica en sus áreas asignadas y delimitadas por ley. En contraste, para los Ostrom el federalismo es un orden adaptativo: no es jerárquico y es policéntrico en cuanto permite un sistema *emergente* y *maleable* de lo público a través de procesos de cooperación, contratación y competencia entre los distintos niveles de gobierno. Así, las jurisdicciones no serían jerárquicas, sino que se superponen y cooperan (hacia arriba y hacia abajo) en sistemas anidados, en lugar de tener dominios de responsabilidad delimitados (Tarko 2017, 63). Esta visión del federalismo sugiere que el punto *no es* fragmentar y reducir la escala de todas las unidades administrativas *per se*, sino hacer pareo (*matching*), es decir, ajustar dinámicamente la escala de la unidad administrativa a la escala y complejidad del problema colectivo en particular.

En síntesis, esta teoría alternativa de la gobernanza permite concluir que es imposible decidir *a priori*, y de forma fija, qué debería contar como una solución privada (bajo el dominio de los mercados) y qué debería contar como una solución pública (bajo el dominio de los gobiernos locales o de la sociedad civil) (Rayamajhee y Paniagua 2021). En palabras de Ostrom, lo anterior sería una dicotomía estéril (E. Ostrom 2014). Finalmente, las cuestiones culturales, geográficas y morales importan tanto como las económicas y tecnológicas. En efecto, la gobernanza policéntrica implica tomarse en serio la pluralidad, la incertidumbre, la complejidad y el cambio continuo del orden social. El objetivo de dicho orden es entonces intentar crear las condiciones para el surgimiento o adaptación de distintos arreglos institucionales para poder descubrir cuáles son los más adecuados con tal de hacer frente a circunstancias cambiantes y diversas, ya sean parámetros ambientales, económicos y tecnológicos, o meras preferencias sociales. Por otro lado, es menester recordar que *no existe* una solución única para todos los problemas comunes o sociales y que ni la gobernanza policéntrica ni el federalismo son una panacea, ya que ambos poseen limitaciones (Ziblatt 2004).¹⁰ Lo que existen son procesos institucionales que pueden resultar mejores o peores para facilitar la rápida adaptación a la realidad de los complejos y pluralistas paisajes y necesidades sociales.

¹⁰ Por ejemplo, Ziblatt (2004) explora los límites del federalismo como posible solución a la gobernanza política. El autor argumenta que el federalismo solo es viable ahí donde las unidades subnacionales ya son fuertes de antemano, pero que cuando no lo son, se debería optar por un modelo unitario.

3. El monocentrismo y el riesgo de desplazar a la ciudadanía

Para los Ostrom existe una correspondencia directa entre la existencia de una gobernanza policéntrica a nivel institucional, y la efectiva práctica del ‘arte y la ciencia de la asociación’ que logran generar ciudadanos comprometidos con lo común y la correcta práctica de la ciudadanía en comunidad (Aligica y Boettke 2009). Los sistemas policéntricos de gobernanza son arreglos que construyen desde la cultura y desde las prácticas locales, incentivando a los individuos y a las comunidades para que traten de resolver sus problemas comunes desde-abajo-hacia-arriba a través de la creatividad institucional (creación y reforma de instituciones) y la asociación civil. De esta forma, un sistema multinivel de tipo policéntrico puede ser un sistema de gobernanza propicio para que la sociedad civil y el ciudadano comprometido con lo público logren florecer a través de la diversidad institucional y la praxis de la asociación, ayudando a su vez a escapar de la anomia, la desafección y la falta de representación política que amenazan a las democracias.

Así, con la idea de policentrismo, Vincent Ostrom (1997) responde al desafío planteado por Tocqueville (2015, 632-635) respecto de la vulnerabilidad de las sociedades democráticas y de cómo estas pueden mantener sistemas democráticos vigorosos que no degraden en anarquía, anomia o servidumbre, donde los ciudadanos pierdan la capacidad de autogobierno y autogestión. V. Ostrom (1997, x) postula así “una respuesta al desafío de Tocqueville” a través del fomento de la pluralidad institucional y la asociatividad en un sistema policéntrico: “los ciudadanos deben ser, en primer lugar, sus propios gobernadores y participantes activos en la gobernanza de sus asuntos a medida que se relacionan entre sí en diversas comunidades de relaciones” (Ostrom 1997, 1). Pues,

es dentro de las familias y otros arreglos institucionales característicos del barrio, el pueblo y la vida comunitaria, donde la ciudadanía se aprende y practica para la mayoría de las personas la mayor parte del tiempo. [...] Aquí es donde las personas adquieren los rudimentos para convertirse en autónomos, aprendiendo a vivir y trabajar con los demás. (Ostrom 1997, x)

De esta forma, los Ostrom retoman el liberalismo asociativo de Alexis de Tocqueville (Tarko 2017), quien, en *La democracia en América*, ya advertía que: “se necesitan siempre esfuerzos para arrancar a los

hombres [...] de sus negocios particulares y ocuparlos en los comunes: su inclinación natural es abandonar este cuidado al solo representante visible y permanente de los intereses colectivos que es el Estado” (Tocqueville 2015, 618). De forma lúcida, Tocqueville, al observar los peligros del centralismo y el desplazamiento de la autogobernanza, ya advertía aquí un riesgo letal para el futuro de las democracias liberales. Pues esta concentración de lo público en una sola unidad administrativa podía generar “un poder inmenso y tutelar” omniabarcante, el cual genera un “tipo de servidumbre ordenada” (V. Ostrom 1997, 719). Estas fragilidades de la democracia son plasmadas por Taylor (1991, 9) bajo el nombre de “despotismo blando”,¹¹ en el cual la burocracia estatal tiende siempre a abarcar funciones públicas o sociales, para así desplazar a las comunidades y a los ciudadanos de sus funciones o de sus roles en la esfera pública (E. Ostrom 2000). Esto genera una viciosa relación entre el Estado y los ciudadanos, ya que estos mismos consienten gradualmente en renunciar a sus compromisos públicos, dejándolos en manos de una burocracia. Esto puede horadar el tejido social y la diversidad institucional y construir un poder tutelar que se consolida a base de ofrecer rentas y servicios públicos (Olson 1965). Así, el ciudadano se degrada y este poder “no tiraniza, sino que entorpece, reprime, debilita, extingue, embrutece y reduce finalmente a cada nación a un rebaño de animales timoratos e industriosos, cuyo pastor es el gobierno” (Tocqueville 2015, 718).

En otras palabras, la consolidación de lo público y la jerarquización de la producción de servicios sociales o colectivos daría lugar a que las jurisdicciones gubernamentales se volvieran “insensibles y torpes a la hora de satisfacer las demandas de los ciudadanos locales de aquellos bienes públicos necesarios en su vida diaria” (V. Ostrom, Tiebout y Warren 1961, 837).¹² De esta forma, Vincent y Elinor Ostrom proponen que una respuesta a estas amenazas de la democracia liberal se puede hallar en un sistema de gobernanza policéntrico que fomente tanto la autogestión a nivel local a través de la pluralidad institucional, como en una

¹¹ El “despotismo blando” (Taylor 1991, 9) se entiende como una disminución en la participación política que debilita el autogobierno o la autogestión local, lo que conduce a una forma de despotismo tutelar o paternalista por parte del Estado.

¹² Estas consideraciones en torno a los riesgos, costos y pérdidas de eficiencia y legitimidad asociados a la consolidación de servicios públicos, fue corroborada empíricamente por E. Ostrom en sus investigaciones de campo acerca de los servicios policiales en Estados Unidos. Véase Boettke, Lemke y Palagashvili (2016).

sociedad civil vigorosa, comprometida con la coproducción de bienes públicos; ambas serían fuentes relevantes de sentido político, representación directa y lazos comunitarios, que a su vez sirven también para solucionar distintos problemas comunes.

Para los Ostrom, los individuos tienen la capacidad de autogobernarse y gestionar sus problemas comunes, pero dicha capacidad no es ni fija ni tampoco dada. La capacidad de autogobierno es una habilidad que puede atrofiarse o fortalecerse, dependiendo de los arreglos políticos e institucionales que la sustenten (V. Ostrom 2007). En este sentido, dos enseñanzas de los Ostrom son, primero, que los sistemas de gobernanza y las estructuras de gobierno *no son* neutrales para con las capacidades asociativas de los individuos y sus habilidades para resolver problemas comunes (las virtudes cívico-públicas), y segundo, que el concepto de democracia debe entenderse como algo más amplio que el mero hecho de votar en elecciones de representantes (V. Ostrom 1994). La gobernanza policéntrica, entonces, es relevante para la crisis de la democracia liberal al señalar la relación simbiótica entre el autogobierno, la democracia, la ciudadanía y la pluralidad institucional.

Bajo esta óptica se podría postular que en las democracias liberales contemporáneas se ha fomentado de sobremanera el “monocultivo institucional” (E. Ostrom 2012, 128) y la homogeneidad a través de Estados omniabarcantes que supuestamente deberían subsumir y dirigir los asuntos públicos bajo su alero.¹³ Así las cosas, bajo el sesgo hobbesiano, es decir, existiendo la restricción a las libertades por parte de un órgano central exógeno con el objetivo de proveer servicios colectivos y solucionar problemas de acción colectiva (Hobbes 1980, 137; Olson 1965), las democracias liberales se han visto amenazadas de forma endógena al desplazar a las comunidades y la sociedad civil de la gobernanza de los asuntos comunes, de la producción de servicios públicos y del ejercicio del autogobierno (E. Ostrom 2012).

Rajan (2019), en su libro *El tercer pilar*, plantea que la expansión de los mercados a través de la privatización y, por sobre todo, de los Estados centrales burocráticos después de la década de 1960, ha desbalanceado el equilibrio de la gobernanza de los asuntos comunes, desplazando a las

¹³ Para mayor evidencia acerca de esta tendencia al ‘monocultivo institucional’, consultar: Rajan (2019), V. Ostrom (2007) y E. Ostrom (2012). Para explorar esta tendencia en Chile, consultar Paniagua (2021).

comunidades de su rol fundamental que advertían Tocqueville y Ostrom. Si bien los mercados y el Estado han crecido en su predominancia dentro de lo social y en la provisión de bienes públicos (o servicios de índole colectivo), las comunidades y las organizaciones civiles —elementos clave para generar sentido de pertenencia, confianza, cooperación y representación en lo público— han ido perdiendo relevancia en la solución de los asuntos comunes, desdibujando así su rol en la mantención del arte y la ciencia de la asociación (Paniagua 2021).

Como también lo evidencia E. Ostrom (2000) en su ensayo ‘Crowding out Citizenship’:

La teoría de la acción colectiva actualmente aceptada presupone que los individuos están atrapados e indefensos ante dilemas sociales. Esto ha llevado a una forma de análisis de políticas que presume que las autoridades externas deben siempre resolver todos los problemas de acción colectiva. (Ostrom 2000, 3)

De esta forma, la autora reconoce que las democracias liberales tienen hoy por delante el delicado problema de diseñar instituciones que *mejoren a la ciudadanía* en lugar de desplazarla. La inclinación por los sistemas jerárquicos prolijos y ordenados debe ser reemplazada por el reconocimiento de que se necesitan sistemas policéntricos complejos para hacer frente con eficacia a los problemas complejos de la vida moderna y para dar a todos los ciudadanos un papel más eficaz en la gobernanza de las sociedades democráticas (Ostrom 2000, 3). Similares advertencias hacía ya Tocqueville (2015, 102) hace más de 150 años atrás, respecto de cómo la centralización de lo público y el desplazamiento de la sociedad civil podrían conducir a la anomia y al vértigo entre la servidumbre y el desenfreno:

Hay naciones [...] donde el habitante se considera como una especie de colono indiferente al destino del país que habita. Los más grandes cambios pueden acaecer en su país sin su concurso; no sabe con precisión lo que ha pasado, sólo lo sospecha, ha oído contar el acontecimiento por casualidad. Más aún, la fortuna de su aldea, la limpieza de su calle y la suerte de su iglesia no lo conmueven; piensa que todas estas cosas no le incumben de ninguna manera, y que pertenecen a un extranjero poderoso que se llama gobierno. (Tocqueville 2015, 102)

En definitiva, al leer estos problemas y desafíos de las democracias liberales en clave policéntrica, podemos entender que el desplazamiento de la ciudadanía de los asuntos públicos y de la gobernanza —a través de una expansión irreflexiva y monocéntrica del Estado y, posteriormen-

te, de la privatización sin un rol de los ciudadanos— ha sido fuente de una pérdida de las virtudes cívicas, de desconfianza hacia la democracia representativa y la política que contribuyen finalmente a erosionar sus instituciones, a deslegitimar a los políticos y, en definitiva, a antagonizar a los mercados y sus bondades (Paniagua 2021).

4. El orden social es posible sin un Leviatán

Como hemos esbozado, la teoría del gobierno de los bienes comunes acompañada del surgimiento de la nueva economía institucional, que poco a poco ha ido teniendo más importancia dentro del debate público, viene a intentar superar tres tipos de análisis de las ciencias sociales: la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva (E. Ostrom 2011). Estos tres métodos, a su vez, han servido de base para el fundamento de las estrechas lógicas de las soluciones estatales o de privatización, posiciones hegemónicas del último tiempo que, como hemos visto, han tendido a desplazar a las comunidades y su rol en la coproducción de bienes públicos y sociales.

Mediante sus estudios de campo, E. Ostrom ha demostrado que la interacción humana permite superar dichas lógicas (E. Ostrom, Walker y Gardner 1992). De esta forma, el Leviatán no sería la única vía; la estrecha privatización tampoco. Esto, ya que el ser humano, a diferencia de los animales, necesita de la ayuda de sus semejantes para su sobrevivencia (Smith 2020, 45) y, a través de un continuo proceso de ensayo y error, es capaz de generar formas de gobierno o gobernanza alternativas, diseñadas de acuerdo con la propia identidad, sensibilidad cultural y necesidades particulares de la comunidad (E. Ostrom 2011). De tal forma, E. Ostrom engloba la evolución de su pensamiento en el supuesto *smithiano* anterior, materializándolo como avances en gobernanza y políticas públicas, normas sociales y gobernanza de los comunes, capital social y sistemas socioecológicos (Caballero, Ballesteros y Fernández 2015).

Con todo, la primera gran implicancia conceptual del trabajo de Elinor Ostrom es la siguiente: el orden social es posible sin un centro definido de poder. En otras en otras palabras, ciertos asuntos comunes pueden existir o resolverse sin un Leviatán hobbesiano que vigile y subsuma a sus súbditos (E. Ostrom, Walker y Gardner 1992). Lo anterior no quiere decir que no exista una estructura de gobernanza presente, ya que, en

palabras de Hume: “los hombres no pueden vivir sin sociedad, ni asociarse sin gobierno” (Hume 1992, 545). Lo importante, entonces, es la forma de gobernanza, el origen de la autoridad diseminada y quién finalmente la ejercerá en distintos contextos. Es por eso que E. Ostrom, sin desconocer la premisa anterior, plantea que la autogobernanza es posible e incluso —a ratos— superior al orden que puede imponer un Leviatán: “la evidencia empírica sugiere que las personas que enfrentan dilemas sociales en muchos casos desarrollan compromisos creíbles sin depender de autoridades externas” (E. Ostrom, Walker y Gardner 1992, 405).

Las aportaciones de E. Ostrom vendrían a refutar así la solución propuesta por Garrett Hardin, bajo la cual debe instituirse el cambio social desde arriba-hacia-abajo con toda la fuerza que sea necesaria (E. Ostrom 2011, 36). Esta propuesta se basa, a su vez, en la tesis de Hobbes, bajo la cual, para asegurar la paz y defensa común, autorizamos y transferimos nuestro derecho de gobernarnos, constituyendo a un dios *mortal* llamado Leviatán, que ostentaría el uso legítimo de la fuerza (Hobbes 1980, 141). No obstante, el supuesto de que es necesario un Leviatán para evitar tragedias de los comunes e imponer un orden social, conlleva el hecho de creer que un organismo exógeno, como son los gobiernos centrales, debe por necesidad administrar, definir y dirigir los medios y, por consiguiente, el curso de acción conveniente para solucionar los problemas comunitarios; ello, incluso *aunque* muchas veces estas entidades centrales desconozcan la realidad fáctica y cotidiana de los individuos (E. Ostrom 2014). A fin de cuentas, tanto como por desafíos de conocimiento local como por urgencia de intereses, el contexto institucional y local importa para lograr soluciones sustentables a los dilemas sociales. Debido a lo anterior, una estructura policéntrica permitiría que a cada comunidad se les reconozca un grado de autonomía, de manera que se les permita diseñar y adoptar sus propias instituciones de acuerdo con la conciencia y creencias de cada una de ellas, y utilizando su conocimiento local.

Ahora bien, el que una autoridad externa establezca un orden social o determine con precisión la capacidad de un recurso común, inspeccione las acciones y sancione de forma infalible el cumplimiento, se basa en supuestos extremos y cuestionables concernientes a la exactitud de la información referente a la situación, la verificación de las capacidades de la burocracia en terreno, la credibilidad de las sanciones y los bajos

o nulos costos de administración burocráticos (E. Ostrom 2011, 37). En otras palabras, la solución centralista para resolver problemas comunes se basa en supuestos exagerados del conocimiento, los incentivos y los presuntos bajos costos administrativos que podría poseer y en los que podría incurrir el Leviatán.

Sin embargo, tales atribuciones epistemológicas y de información son imposibles de recopilar o centralizar de modo práctico (Hayek 1983). De hecho, la forma más completa o acabada de intentarlo es por medio de la descentralización, utilizando al 'hombre en terreno' como recopilador y generador de información (E. Ostrom 2011). Cada persona es testigo directo de la situación que lo afecta, es decir, posee un conocimiento local único de las circunstancias particulares de tiempo y lugar (Hayek 1983, 160). Así, al producirse la cooperación, y teniendo definidos ciertos medios, reglas y fines a lograr, tiene lugar una movilización de la información que cada uno es capaz de aportar, constituyéndose la coordinación social como un bien público intangible (E. Ostrom 2011, 219; V. Ostrom 1993, 164). El conocimiento local es entonces un recurso informativo indispensable para una gobernanza eficaz y eficiente de los asuntos públicos. En resumen, se podría señalar que "ningún sistema de gobierno es perfecto, pero los sistemas policéntricos tienen ventajas considerables dados sus mecanismos de seguimiento mutuo, aprendizaje y adaptación de mejores estrategias políticas en el tiempo" (E. Ostrom 2010b, 552).

5. Cambio institucional endógeno: lo público va más allá de lo estatal

Como hemos advertido, la única vía del Leviatán, es decir, la instalación de un ente suprasocial que vele por nosotros y resuelva nuestros problemas, desmantelaría o dañaría en buena parte aquella faceta humana que tiene que ver con la acción y la asociación. Y es que, como demuestra E. Ostrom, los seres humanos, al ser independientes y activos de modo organizado, están insertos en diversas capas de componentes que crean la estructura que influye en su pensamiento y en los resultados que ellos alcanzan (E. Ostrom 2015, 43). De hecho, al nacer, de inmediato pasamos a insertarnos en determinadas instituciones en las que nada tuvimos que ver con su formación (Durkheim 1997, 17). Estas estructuras emergentes hacen de puente entre el individuo y el poder estatal o institucional, lo-

grando brindar solidaridad, cohesión y trascendencia social; entre ellas se encuentran las familias, barrios, mercados, empresas, clubes de todo tipo, iglesias, asociaciones, etcétera. Toda la gestión de estas diferentes asociaciones en la solución de problemas locales fomenta también el desarrollo del espíritu público y el desarrollo de la inteligencia cívica. Esa es, según John Stuart Mill, la misión de las instituciones que se pueden llamar libres: la verdadera educación pública de los ciudadanos (Mill 2019, 343).

Empero, Elinor Ostrom (2011, 2014, 2015) advierte que de por sí el cambio en las instituciones es difícil, ya que demanda mucho tiempo y suele acarrear conflictos. Además, plantea un elemento clave, y es que los nuevos planes institucionales no funcionan de la misma forma que los modelos abstractos. De tal modo, y como una crítica tanto a los defensores del Leviatán como única vía, pero también a los que abogan por la privatización como única vía, explica que ambas posturas convergen en asumir que el cambio debe provenir desde afuera y ser impuesto a los individuos afectados (E. Ostrom 2000, 42). No obstante, la autora sugiere que el cambio positivo o más provechoso es aquel endógeno y no-coercitivo, aunque no excluye la posibilidad del estímulo o soporte por parte de la autoridad, por ejemplo, a través de la provisión de información técnica y asesoría jurídica a las comunidades para resolver conflictos (E. Ostrom 2011).

Dicho cambio institucional interno es propuesto por las organizaciones solo cuando tienen presentes las nuevas oportunidades que se podrían generar al modificar las reglas, ya que si no se divisan los incentivos correctos, mantener el *statu quo* parece lo más razonable. Y es que los estudios interdisciplinarios de la escuela de Bloomington han llegado a la conclusión de que los problemas y las fallas institucionales en los acuerdos sociales no podrían corregirse recurriendo únicamente a la acción supletoria del aparato estatal, sino al despliegue y formas de las acciones individuales de las personas; es decir, la consideración y conjugación de nuestros propios intereses con los del resto (V. Ostrom 1993, 166).

Así, la modificación en la estructura institucional se produce cuando cualquier regla que afecta al conjunto de participantes, a las estrategias disponibles, a la información que poseen o a los beneficios que extraen, es alterada a tal punto que se toma la decisión de pasar a la acción. Una vez que los individuos deciden qué debe ser modificado, se produce una situación de acción de tipo deliberativa o una 'elección constitucional', en

la cual los que deciden cambiar el conjunto de reglas que conforman el régimen imperante implantan las nuevas normas que regularán la nueva convivencia, generando así un cambio institucional (E. Ostrom 2011, 318).

En ese último punto se puede apreciar la relevancia del papel que juega la esfera pública en las comunidades. Ello, pues la libertad solo se realiza de manera amplia a través del desenvolvimiento humano en la sociedad civil, en la constitución de la familia o comunidades, en la participación en clubes y asociaciones, en el ingreso a establecimientos educacionales, y en toda aquella red de relaciones de cooperación, asociación y reciprocidad (Mill 2019). Es en la conducción de los asuntos de la sociedad civil donde las personas pueden desplegar sus plenas capacidades y sus talentos. Así como explica Ostrom, si bien algunos fenómenos colectivos pueden tener efectos a grandes escalas —incluso a nivel global—, al final las causas de estos son acciones tomadas por actores a escalas diferentes y anidadas, haciendo que los fenómenos públicos o sociales —y sus posibles soluciones— sean mucho más que las meras acciones del Estado central (E. Ostrom 2010b, 551).

Asimismo, la reflexión de Vincent Ostrom (1997, 40-43) respecto de la heterogeneidad de lo público hace referencia explícita al trabajo de John Dewey (1927) y al pragmatismo americano. Dewey (1927, 8) explora las condiciones para la viabilidad y la creación de una sociedad genuinamente democrática. De hecho, él consideraba problemático conceptualizar lo público a través de utilizar conceptos estáticos como el Estado, ya que “el concepto de Estado [...] es demasiado rígido y está demasiado ligado a controversias para ser de utilidad”. Al igual que los Ostrom, Dewey postulaba que la democracia era un *ethos* y un proyecto en desarrollo que requiere de la constante vigilancia y participación de los ciudadanos para ser viable, en lugar de ser simplemente un conjunto de procedimientos de votación. En palabras de Dewey (1927, 9):

En el momento en que pronunciamos las palabras ‘El Estado’, una multitud de fantasmas intelectuales se levantan para oscurecer nuestra visión. Sin nuestra intención y sin nuestro aviso, la noción de ‘El Estado’ nos lleva imperceptiblemente a una consideración de la relación lógica de varias ideas entre sí, y nos aleja de los hechos de la actividad humana. (Dewey 1927, 9; énfasis añadido)

Dewey reconoce así que cuando se usa la categoría de Estado para concebir los hechos de la actividad humana, se percibe una erosión de “ideales genuinos y humanos”, en donde se pierde “la utilización del go-

bierno como un instrumento genuino de lo público inclusivo y fraternalmente asociado” (Dewey 1927, 109). De esta forma, “la conciencia asociada con el esfuerzo conjunto se pierde, y la idea de lo público se eclipsa” (V. Ostrom 1997, 41).

Entonces, la segunda implicancia conceptual del trabajo de los Ostrom para nuestros tiempos de crisis es que aquello que consideramos como lo público o lo social va mucho más allá del mero Estado y su burocracia, y debe abarcar conceptualmente todas aquellas expresiones colectivas —pero no gubernamentales— del ser humano basadas en la cooperación y el consentimiento (Rayamajhee y Paniagua 2021). Lo público, entonces, es en realidad un concepto dinámico y maleable que se ve fortalecido a través de la *diversidad institucional* y de la acción cooperativa de los agentes privados y las personas. En síntesis, en palabras de Vincent Ostrom: “lo que constituye el sector público no es una cuestión de simple definición, sino que es en sí mismo un asunto impugnabile que necesariamente debe ser discutible en las sociedades modernas” (V. Ostrom 2007, 25).

En conclusión, al reducir lo público a *lo meramente estatal*, el ciudadano se deteriora para convertirse en un simple usufructuario de servicios estatales. De esta manera:

a este hombre, por lo demás, aunque haya hecho un sacrificio tan completo de su libre albedrío, no le gusta la obediencia más que a los demás. Se somete, en verdad, al capricho de un empleado; pero se complace en desafiar a la ley como un enemigo vencido, en cuanto la fuerza se retira. Por eso se le ve oscilar entre la servidumbre y el desenfreno. (V. Ostrom 2007, 102)

El trabajo de Elinor Ostrom, entonces, nos ayuda a entender dichos aspectos maleables de lo público versus los exclusivamente estatales, y el impacto negativo que confundir ambos conceptos tienen en la calidad y vigorosidad de la democracia, dilucidando así factores clave de la actual crisis de la democracia liberal.

6. Conclusiones y breves reflexiones para Chile

Como hemos sugerido en este artículo, parte de la crisis de la democracia liberal pareciera ser el producto de un fuerte desapego, falta de autogobernanza y anomia que es tierra fértil para la emergencia de

populismos y violencia nihilista que se vuelca contra el espacio público, y para la consolidación de los despotismos paternalistas del siglo XXI. Por eso, en parte, en los últimos años emergen protestas en todos los rincones del mundo, y se ve a los individuos oscilar entre la servidumbre y el desenfreno (Paniagua 2021; Wright 2019). Debido a lo anterior, hoy resulta fundamental para el futuro de las democracias liberales, intentar reequilibrar la ecuación social de lo público a través del empoderamiento de las comunidades y asociaciones civiles para dar a las personas y grupos no estatales un mayor control sobre su futuro en el proceso de creación y distribución del poder económico y político (Rajan 2019). Las ideas de autogobernanza y gobernanza policéntrica, entonces, ayudan no solo a descentralizar la toma de decisiones dispersando el poder político, sino que además permitirían que los ciudadanos que estén más cerca de un problema social se involucraran activamente en su solución y en la coproducción de bienes públicos. Esto no solo aumenta el *accountability* y hace un mejor uso del conocimiento local, sino que también genera una mejor calidad de ciudadanía, eleva las virtudes públicas y acerca la representación política a las comunidades (V. Ostrom 1997).

Como reflexión final, la tendencia en Chile ha sido más bien contraria al policentrismo de corte unitario, centralista y de una administración pública verticalizada, desplazando a las comunidades y a la sociedad civil de la gestión de los asuntos públicos (Cid 2019; Salazar 2021). Gabriel Salazar (2021) reconoce que el imaginario político de Chile es particularmente centralista y vertical; aquí, ‘la masa ciudadana’ queda completamente marginada del relato político y su autogobernanza ha desaparecido. Esto le ha impedido ser el ‘principal actor de su destino’. En otras palabras:

nunca el orden portaliano [...] ha dado paso libre al poder soberano de la ciudadanía. [...] La memoria política de los chilenos debe ser, por tanto, revisada e intervenida. Reestructurada según criterios cívicos y democráticos, a objeto de rescatar y reconstruir el gran ‘capital humano’ que ha perdido. (Salazar 2021, 21)

Por su parte, Cid (2019, 355-373) reconoce el carácter centralista del pensamiento en el cual se funda la República de Chile, donde la solución constitucional a la revolución política concluye con un reforzamiento de autoridad en la figura unitaria del Presidente, siendo “las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente [...] el aspecto más evidente de este giro autoritario” (Cid 2019, 398).

En efecto, en los últimos años esta visión centralista de lo público ha tenido un nuevo auge intelectual en Chile. El caso más emblemático es el del 'régimen de lo público', desarrollado principalmente en los libros *El otro modelo* (Atria et al. 2013) y en *Neoliberalismo con rostro humano* (Atria 2013), cuya definición de la esfera de lo público es estrecha, dicotómica y, sobre todo, estatal, muy diferente y antagónica a aquella que se ha delineado en este ensayo. Para dichos autores:

la esfera de lo público, en contraste [con la del mercado], es la esfera en la que idealmente cada uno recibe lo que necesita, mediante formas de provisión que se financian con impuestos. Así, puede decirse que cada uno recibe conforme a sus necesidades y aporta conforme a sus capacidades. (Atria et al. 2013, 175)

Dicho régimen bien podría generar en Chile un proceso similar a lo que ocurrió en Estados Unidos bajo los consolidacionistas, el cual desplazó a la sociedad civil de los asuntos públicos, marginando a la ciudadanía y poniéndola bajo el poder tutelar de la burocracia (Paniagua 2021; Rajan 2019).¹⁴ En definitiva, en Chile la tendencia histórica e intelectual ha sido contraria al localismo y antagónica al autogobierno, prefiriendo formas de despotismo blando (Taylor 1991; Cid 2019) de corte paternalista a través de la creación de burocracias públicas, ministerios de todo tipo y entidades altamente centralizadas para tratar de responder desde arriba-hacia-abajo a nuestros problemas sociales (Salazar 2021).

Finalmente, es posible encontrar una guía para muchos de nuestros problemas democráticos y políticos al utilizar las ideas en torno a la gobernanza policéntrica. Ella permite revitalizar a las comunidades disfuncionales y producir mejores sistemas de representación política que superen el "monocultivo institucional" (E. Ostrom 2012, 129). A fin de cuentas, las comunidades y las asociaciones saludables, trabajando en conjunto con los mercados y a través de la democracia representativa en la eficiente producción de bienes públicos locales, hacen que el capitalismo sea más inclusivo y sostenible. Revivir a las comunidades, a la sociedad civil y nuestro arte y ciencia de la asociación es absolutamente vital en estos tiempos de crisis, en el caso de que las democracias libera-

¹⁴ Por motivos de extensión no podemos ofrecer un análisis detallado de esta idea del 'régimen de lo público' y de su acotada visión centralista y dicotómica tanto de la esfera pública como de los servicios sociales. Para un análisis crítico de dichas ideas, consultar Ortúzar (2015) y Paniagua (2021, 71-90).

les quieran abordar los múltiples desafíos que las amenazan. La actual crisis de la democracia liberal y la crisis de representación política están fuertemente vinculadas al hecho de que hemos deteriorado el arte y la ciencia de la asociación, desplazado a la sociedad civil de la producción y manutención de los bienes públicos o sociales y de todo concepto de gobernanza local.

Bibliografía

- Aligica, P.D. 2013. *Institutional Diversity and Political Economy: The Ostroms and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Aligica, P.D. y Boettke, P. 2009. *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*. New York: Routledge.
- Aligica, P.D. y Tarko, V. 2012. Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance* 25(2), 237-262.
- Atria, F. 2013. *Neoliberalismo con rostro humano: veinte años después*. Santiago: Catalonia.
- Atria, F., Benavente, J.M., Couso, J., Joignant, A. y Larraín, G. 2013. *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate.
- Boettke, P., Lemke, J. y Palagashvili, L. 2015. Polycentricity, Self-governance, and the Art & Science of Association. *The Review of Austrian Economics* 28, 311-335.
- Boettke, P., Lemke, J. y Palagashvili, L. 2016. Re-evaluating Community Policing in a Polycentric System. *Journal of Institutional Economics* 12(2), 305-325.
- Caballero, G., Ballesteros, M. y Fernández, R. 2015. La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica. *Revista Española de Ciencia Política* 38, 13-40.
- Castells, M. 2017. *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza.
- Cid, G. 2019. *Pensar la revolución. Historia intelectual de la independencia chilena*. Santiago: UDP.
- Costa, E. 2016. Diagnóstico para un cambio: los dilemas de la regulación de las aguas en Chile. *Revista Chilena de Derecho* 43(1), 335-354.
- Cox, M., Arnold, G. y Villamayor Tomás, S. 2010. A Review of Design Principles for Community-based Natural Resource Management. *Ecology and Society* 15(4), 38.
- Dewey, J. 1927. *The Public and Its Problems*. New York: Holt.
- Durkheim, E. 1997. *Las reglas del método sociológico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Folke, C., Holling, C.S. y Perrings, C. 1996. Biological Diversity, Ecosystems, and the Human Scale. *Ecological Applications* 6(4), 1018-1024.
- Gunderson, L.H. 2000. Ecological Resilience—In Theory and Application. *Annual Review of Ecology and Systematics* 31, 425-439.
- Gurri, M. 2018. *The Revolt of the Public and the Crisis of Authority in the New Millennium*. San Francisco: Stripe Press.
- Hayek, F.A. 1983. El uso del conocimiento en la sociedad. *Estudios Públicos* 12, 157-169.
- Hobbes, T. 1980. *Leviatán*. Madrid: Editora Nacional.
- Holling, C.S. 1973. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4, 1-23.

- Hume, D. 1992. *Tratado de la naturaleza humana*. Madrid: Tecnos.
- Lehmbruch, G. 1979. Liberal Corporatism and Party Government (147-183). En Lehmbruch, G. y Schmitter, P., *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: SAGE Publications.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. 2018. *Cómo mueren las democracias*. Madrid: Ariel.
- Luhmann, N. (ed.) 1985. *Soziale Differenzierung: Zur Geschichte Einer Idee*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. 1991. *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Madrid: Alianza.
- Marin, B. y Mayntz, R. 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Colorado: Westview Press.
- Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P. y Streeck, W. 1996. *Governance in the European Union*. London: SAGE Publications.
- McGinnis, M. 2011. An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *Policy Studies Journal* 39(1), 169-183.
- Mill, J.S. 2019. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ortúzar, P. 2015. Reseña, *El sueño de la razón*. *Estudios Públicos* 139, 211-230.
- Ostrom, E. 1972. Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. *Social Science Quarterly* 53, 474-493.
- Ostrom, E. (ed.) 1976. *The Delivery of Urban Services: Outcomes of Change*. Beverly Hills: SAGE Publications.
- Ostrom, E. 2000. Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies* 23(1), 3-16.
- Ostrom, E. 2009. Building Trust to Solve Commons Dilemmas: Taking Small Steps to Test an Evolving Theory (207-228). En Levin, S.A. (ed.), *Games, Groups, and the Global Good*. New York: Springer.
- Ostrom, E. 2010a. A Long Polycentric Journey. *Annual Review of Political Science* 13, 1-23.
- Ostrom, E. 2010b. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change* 20, 550-557.
- Ostrom, E. 2011. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. 2012. Why Do We Need to Protect Institutional Diversity? *European Political Science* 11, 128-147.
- Ostrom, E. 2014. Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología* 76, 15-70.
- Ostrom, E. 2015. *Comprender la diversidad institucional*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E., Walker, J. y Gardner, R. 1992. Covenants with and Without a Sword: Self-governance is Possible. *The American Political Science Review* 86(2), 404-417.
- Ostrom, V. 1972. Polycentricity. Workshop Working Paper Series, Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 5-9.
- Ostrom, V. 1993. Epistemic Choice and Public Choice. *Public Choice* 77, 163-176.
- Ostrom, V. 1994. *The Meaning of American Federalism*. San Francisco: ICS Press.
- Ostrom, V. 1997. *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Ostrom, V. 2007. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: University Alabama Press.
- Ostrom, V. y Ostrom, E. 1965. A Behavioral Approach to the Study of Intergovernmental Relations. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 359, 135-146.
- Ostrom, V., Tiebout, C. y Warren, R. 1961. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* 55(4), 831-842.
- Paniagua, P. 2021. *Atrofia: nuestra encrucijada y el desafío de la modernización*. Santiago: RIL Editores.
- Polanyi, M. 1951. *The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders*. Chicago: Chicago University Press.
- Rajan, R. 2019. *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*. New York: Penguin Press.
- Rayamajhee, V. y Paniagua, P. 2021. The Ostroms and the Contestable Nature of Goods: Beyond Taxonomies and toward Institutional Polycentricity. *Journal of Institutional Economics* 17(1), 71-89.
- Salazar, G. 2021. *Construcción del Estado en Chile (1800-1837)*. Santiago: Debate.
- Scharpf, F.W. 1988. The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66(3), 239-278.
- Schmitter, P.C. 1985. Neocorporativismo y Estado. *Reis* 31, 47-78.
- Schmitter, P.C. y Lehbruch, G. 1992. *Neocorporativismo I: Más allá del Estado y el Mercado*. Madrid: Alianza.
- Smith, A. 2020. *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza.
- Streeck, W. y Schmitter, P.C. 1985. Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. *European Sociological Review* 1(2), 119-138.
- Tarko, V. 2017. *Elinor Ostrom: An Intellectual Biography*. London: Rowman & Littlefield.
- Taylor, C. 1991. *The Ethics of Authenticity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5), 416-424.
- Tocqueville, A. 2015. *La democracia en América*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Vergara Blanco, A. 2017. *Derecho de aguas: identidad y transformaciones*. Santiago: Ediciones UC.
- Willke, H. 1986. The Tragedy of the State: Prolegomena to a Theory of the State in Polycentric Society. *ARSP: Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy* 72(4), 455-467.
- Wright, R. 2019. The Story of 2019: Protests in Every Corner of the Globe. *The New Yorker*, December 30.
- Ziblatt, D. 2004. Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe. *World Politics* 57(1), 70-98. *EP*