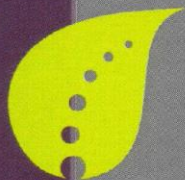


# PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**Benjamín** REVUELTA VAQUERO

*Coordinador*



novum

Contenido

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA y POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción  
Benjamín Revuelta Vaquero 11

Prólogo  
Héctor Pérez Pinar 13

**Benjamín  
REVUELTA VAQUERO**  
*Coordinador*

Participación ciudadana y política pública:  
reflexiones para su viabilidad efectiva  
Claudia Eréndira Cortés Nuñez 23  
César Arturo Sereno Marín 25

Alcances y repercusiones de la transparencia en las políticas  
públicas en México  
Héctor Pérez Pinar 43  
Andrés Medina Guzmán 45

El dilema de los bienes comunes. Una propuesta  
de participación social para la recuperación de  
los recursos ambientales  
Benjamín Revuelta Vaquero 61  
Ana Luisa Gómez Escobar 63





Primera edición en Editorial Novum: 2016  
Benjamín Revuelta Vaquero, D.R. © 2016

Formación y cuidado de la edición:  
Mutãre, Procesos Editoriales y de Comunicación

Diseño de portada:  
Edith Aguilar Gálvez

Editorial Liber Iuris Novum S. de R.L. de C.V.  
Sur 69-A, núm. 3029, col. Asturias,  
del. Cuauhtémoc, c.p. 06850, México, D.F.  
tel. 5652-2769

www.editorialnovum.com

Libro arbitrado

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-9428-17-4

## Contenido

Introducción	
<b>Benjamín Revuelta Vaquero</b>	11
Prólogo	
<b>Héctor Pérez Pintor</b>	17
PARTE UNO	
PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
Participación ciudadana y política pública ambiental: reflexiones para su vinculación efectiva	
<b>Claudia Eréndira Cortés Núñez</b> <b>César Arturo Sereno Marín</b>	23
Alcances y repercusiones de la transparencia en las políticas públicas en México	
<b>Héctor Pérez Pintor</b> <b>Andrés Medina Guzmán</b>	43
El dilema de los bienes comunes. Una propuesta de participación social para la reapropiación de los recursos ambientales	
<b>Benjamín Revuelta Vaquero</b> <b>Ana Luisa Gómez Ibarra</b>	61

De la participación social a la corresponsabilidad de la sociedad en la educación <b>José Luis Santana Pérez</b>	79
---	----

## PARTE DOS

## PARTICIPACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Implementación de la participación ciudadana en las políticas públicas. Un enfoque teórico desde las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos <b>Arianna Sánchez Espinosa</b> <b>Ángel Fernando Prado López</b>	111
--	-----

El derecho a la vida sometido a referéndum en Irlanda: sus implicaciones conforme al derecho internacional de los derechos humanos <b>Ana Luna Serrano</b> <b>Itzel Azucena Sánchez Agustín</b>	129
---	-----

Ética material para los derechos humanos en América Latina <b>Claudia Elizabeth Cuéllar Ochoa</b> <b>Mauricio Iván Vargas Mendoza</b>	157
---	-----

## PARTE TRES

## VISIÓN SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

El presupuesto participativo indígena de Michoacán. Una experiencia de participación ciudadana en la asignación presupuestal <b>Erick López Barriga</b>	179
La consulta popular en México. Una visión crítica a partir de los retos para su efectiva implementación <b>Enoc Francisco Morán Torres</b>	195

La mediación como mecanismo de empoderamiento ciudadano para fortalecer la participación vecinal <b>Emilia Guillermina Bucio Piñón</b>	213
---	-----

La participación ciudadana en México. Un nexo inexcusable de la democracia <b>Pamela Lili Fernández Reyes</b> <b>Maleny Venegas Ornelas</b> <b>Fátima Araceli Márquez Chávez</b>	225
---	-----



<sup>10</sup> E. Velasco Sánchez (s. a.), “Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?”, *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, núm. 3, pp. 7-124.

<sup>11</sup> Daniel M. G. (2007), “Un paradigma antiguo en materia de rendición de cuentas”, en G. Cisneros Farías, J. Fernández Ruiz y M. A. López Olvera (coords.), *Control de la Administración Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 243-271.

<sup>12</sup> L. C. Ugalde (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral.

<sup>13</sup> S. A. Andreas (2011), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en J. Sosa (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, pp. 77-106.

<sup>14</sup> Santiago Nieto Castillo (2005), “Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia de la democracia”, en D. Salgado Cienfuegos y M. A. López Olvera (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 397-419.

<sup>15</sup> L. F. Aguilar (2010), *Política pública*, México, Siglo XXI Editores.

<sup>16</sup> G. Vidal y J. Deniz J. (dirs.) (2012), *Actores de desarrollo y políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>17</sup> E. Sojo (2006), *Políticas públicas en democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>18</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México (2003), *Diagnóstico de los derechos humanos en México*, México.

<sup>19</sup> E. Guerrero Gutiérrez y L. Ramírez de Alba Real (2006), “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en S. López Ayllon (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuesta para un debate necesario*, México, UNAM/IFAI, pp. 81-125.

## El dilema de los bienes comunes. Una propuesta de participación social para la reapropiación de los recursos ambientales

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO\*

ANA LUISA GÓMEZ IBARRA\*\*

SUMARIO: I. Introducción. II. El medio ambiente: un bien común. III. Los recursos ambientales: un dilema social. IV. El enfoque de Ostrom. V. Dos casos de referencia. VI. Propuesta de modelo. VII. Bibliografía

RESUMEN: Hoy en día el medio ambiente se ve afectado por la contaminación y la sobreexplotación principalmente. Estos asuntos se han agravado como consecuencia del crecimiento demográfico, la inconsciencia de la sociedad, la ineficaz regulación para su uso y cuidado, así como la escasez de políticas públicas ambientales exitosas, entre otros factores. La afectación de que es objeto el medio ambiente ha generado no sólo el problema de su mala calidad y una creciente escasez, sino también un conflicto entre la sociedad, que cada vez padece mayor rivalidad para disfrutarlo. Este artículo realiza un análisis crítico del dilema de los bienes comunes y, a partir del enfoque de Ostrom, con sustento en dos casos de referencia, propone

\* Maestro en políticas públicas del ITAM. Doctor en gobierno y política por la Universidad de Essex, Inglaterra. Profesor investigador de la División de Estudios de Posgrado en Derecho de la UMSNH. Miembro del NAB del doctorado interinstitucional en derecho de la región Centro-Occidente de la ANUIES. Programa en el PNPC de Conacyt. Miembro del SNI nivel 1. Autor de diversas obras vinculadas con el derecho ambiental. Correo electrónico: benreva@hotmail.com.

\*\* Licenciada en derecho. Estudiante de maestría en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Correo electrónico: anagomez1190@hotmail.com.



alternativas —viables en nuestro contexto— para construir procesos de participación social que permitan la reapropiación de los recursos ambientales de uso común.

## I. Introducción

La necesidad de proteger el medio ambiente en México cada día se hace más urgente. No es una tarea sencilla, debido a que existe una serie de limitaciones para: *a)* lograr una efectiva participación social; *b)* generar una regulación jurídica eficaz, y *c)* instrumentar políticas públicas exitosas. Estos y otros factores propician una creciente contaminación y sobreexplotación de los recursos naturales.

En el presente artículo se analiza la complejidad en la protección de los recursos naturales y se identifica una ventana de esperanza y oportunidad para lograr una participación social comunitaria que nos permita la reapropiación, y con ello la protección y la preservación, de los recursos naturales.

Para esto, como punto de partida, se revisa la conceptualización del medio ambiente y de los recursos naturales. Posteriormente, analizamos las características de estos recursos para precisar si se trata de bienes públicos, bienes privados o bienes comunes, tomando como base la teoría económica, de acuerdo con sus características de exclusión y rivalidad.

Enseguida, este artículo analiza el planteamiento teórico de Ostrom (2000), ya que representa un enfoque distinto, una ventana de esperanza, para el uso sostenible de los recursos de una colectividad. La teoría de los recursos de uso común (RUC) que desarrolla Ostrom plantea los elementos esenciales —factores internos y principios— sobre los cuales debe fundarse una institución de acción colectiva para generar la participación social de los grupos involucrados y lograr el éxito.

A partir de esos factores internos y principios, sin perder de vista las características de los bienes ambientales en nuestro contexto mexicano, formulamos una propuesta teórica encaminada a dar una solución a los problemas de contaminación y sobreexplotación que sufren los recursos naturales. Para ello, tomamos como casos de referencia lo que actualmente sucede en el río San Marcos, perteneciente al municipio de Morelia, y lo que ocurre en el lago de Cuitzeo, ubicado en los límites entre Michoacán y Guanajuato. Los casos que se plantean sin duda son un

claro ejemplo que se puede trasladar a miles de casos y que muestra la necesidad de estructurar nuevos mecanismos para la participación social y la reapropiación de los recursos ambientales. Es decir, propuestas de políticas públicas concretas —respaldadas por marcos teóricos viables— para salvaguardar el medio ambiente del que dependemos todos los individuos en las distintas comunidades y regiones.

## II. El medio ambiente: un bien común

Brañes (2000: 20) afirma que el medio ambiente es un sistema compuesto por elementos que se necesitan uno del otro para constituir el entorno. Es decir, nos brinda la idea de una serie de elementos interrelacionados —dependientes unos de los otros— que conforman todo lo que nos rodea.

Por su parte, Montes (2001: 14) define al medio ambiente como

todo espacio físico que nos rodea y con el cual el hombre puede interactuar en sus actividades. Este espacio físico está constituido por las personas que nos rodean, las casas en que vivimos, las calles que transitamos, el aire que respiramos, la naturaleza que nos circunda y todos estos elementos considerados de una manera amplia y sin ninguna excepción.

Desde la óptica del marco jurídico, el artículo 3° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala que se considera al medio ambiente como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.

De las definiciones anteriores podríamos decir que el medio ambiente es el conjunto de cosas que nos rodean. Es todo aquello que conforma a la naturaleza (el agua, el aire, el suelo, los bosques, la flora, la fauna), a la sociedad (los objetos creados por el ser humano) y a la cultura (tradiciones y costumbres). Es el entorno dentro del cual se desenvuelve el hombre y que determina las condiciones en las que se desarrolla. En este sentido, es imprescindible el cuidado y la conservación del medio ambiente, debido a que con ello se lograrán satisfacer las necesidades presentes y futuras de la vida del ser humano.

Así, el medio ambiente es un gran cúmulo de elementos. Sin embargo, para efectos de este artículo nos interesa enfocarnos en la parte del



medio ambiente relacionada con la naturaleza, como es el agua, el aire, el suelo, los bosques, los animales, las plantas, es decir, todos aquellos recursos naturales de los que el hombre hace uso para su propia sobrevivencia.

Considerando al medio ambiente desde ese punto de vista, lamentablemente nos encontramos que con el increíble desarrollo tecnológico e industrial de las sociedades ha aumentado de manera grotesca el deterioro, la contaminación y la sobreexplotación de los recursos naturales. El medio ambiente, por sus características, parece “tierra de nadie” sujeta a los embates de apropiación de grupos poderosos o inconscientes que con su actuar lastiman estos bienes colectivos.

Como se sabe, de acuerdo con la teoría económica, la clasificación de los bienes puede hacerse tomando en consideración las condiciones de exclusión y de rivalidad, lo que da como resultado la existencia de bienes públicos, privados y comunes;<sup>1</sup> una clasificación que conviene tener en mente para poder proponer esquemas de participación social que tiendan a su protección. Así esbozaremos algunas ideas generales en este sentido.

La exclusión consiste en la posibilidad o en la imposibilidad de negar a los usuarios el acceso a determinado bien. Esta característica se presenta en los bienes que pueden excluir de su consumo a los individuos, ya sea por razones físicas o económicas. Para ejemplificar esto podríamos decir que una pieza de pan es un bien que puede excluir de su consumo a los individuos que no tengan la posibilidad económica de adquirirlo. Por otro lado, el aire que respiramos difícilmente podría excluir de su consumo a los usuarios.

Encontramos que la segunda característica (la rivalidad) se refiere a la competencia en el consumo que puede surgir entre los usuarios del bien. Esto es, al usarse un bien existe la posibilidad de que otro individuo no pueda disponer de él o que esa posibilidad quede disminuida. Siguiendo los ejemplos anteriores, podríamos decir que la pieza de pan genera rivalidad, debido a que su consumo implica la imposibilidad de que otro individuo la pueda consumir. Mientras que el aire podría caracterizarse —en principio— por la no rivalidad, ya que no se genera un conflicto por su consumo.<sup>2</sup>

De acuerdo con este esquema, se dice que cuando nadie puede ser excluido de un bien y el consumo de éste no genera rivalidad entre sus usuarios se trata de un bien público.<sup>3</sup>

Por otro lado, un bien privado se rodea de las características contrarias. Es decir, es excluyente y rival. El productor o generador del bien privado podrá fácilmente limitar el uso del bien a aquella persona que no pague su costo. Se observa también que el consumo de este bien crea rivalidad, pues su disfrute conlleva la imposibilidad de que otro usuario pueda gozar al mismo tiempo del bien o existe sólo un determinado número de consumidores que pueden gozar del bien al mismo tiempo (Mankiw, 1998: 142).

Por su parte, un bien común plantea una mayor complejidad ya que existe la dificultad de evitar que otras personas hagan uso de ese bien (generalmente los miembros de la comunidad). Sin embargo, sí existe o puede existir rivalidad, debido a que al hacer uso del bien se afecta la posibilidad que otros tienen de usarlo.<sup>4</sup>

El siguiente cuadro representa las características que presentan los distintos tipos de bienes.

CUADRO 1. Exclusión y rivalidad en los bienes

<i>Tipo de bien</i>	<i>Exclusión</i>	<i>Rivalidad</i>
Bien público	x	x
Bien privado		
Bien común	x	

A partir de aquí resulta importante precisar si el medio ambiente es un bien público o un bien común. Varios autores los consideran sinónimos. Sin embargo, el detalle puntual arroja una leve diferencia que conceptualmente es preciso registrar.

Anteriormente planteamos el ejemplo del aire, pensándolo como un recurso infinito y de calidad. Ahí entenderíamos fácilmente que no hay exclusión ni rivalidad, por lo que podríamos llegar a la conclusión de que se trata de un bien público. Esto mismo pasa con muchos otros recursos naturales. Sin embargo, hay cierto tipo de recursos naturales que están acotados en un espacio y que eventualmente pueden ser afectados en su calidad o en su cantidad, lo que generaría una creciente rivalidad entre los usuarios directos o beneficiarios y, consecuentemente, nos situaría en la conceptualización de bienes de uso común, de conformidad con nuestro cuadro 1.<sup>5</sup>



Con base en estos planteamientos entendemos que el bien público es aquel que puede estar a disposición de cualquier persona, en cualquier momento y sin restricciones. Por su parte, el bien común podemos entenderlo como aquel que puede ser localizado, es decir, que comparte una comunidad determinada de manera directa, que pertenece y responde al interés de todos sus miembros (lo cual puede generar rivalidad) y sobre el cual es posible y necesaria su regulación.

Ahondando en esta línea sostenemos que en el momento en que un bien público genera rivalidad, ya sea por su localización específica en una comunidad o porque su calidad se afecte por contaminación o sobreexplotación, se convierte en un bien común. Es decir, no podremos excluir fácilmente a las personas de usar ese bien, pero paulatinamente se generará una rivalidad creciente, ya que el uso indebido del bien afectará el uso que otros le podrían dar. Muchos recursos naturales pueden ser catalogados como bienes comunes por no ser excluyentes, pero sí generar rivalidad, sobre todo cuando son escasos o de mala calidad.

### III. Los recursos ambientales: un dilema social

La utilización o la explotación de los recursos naturales, ya sean visualizados como bienes públicos o como bienes colectivos, tienden a generar un dilema social, en el que los individuos, por buscar un beneficio personal, provocan resultados desfavorables en lo colectivo que con el tiempo también serán desfavorables en lo individual. Esto como consecuencia directa de la dificultad o la imposibilidad de exclusión.

Coincidimos con Kollock (1988), citado por Juan Carlos Aguado Franco (2006: 7), cuando señala que los dilemas sociales son esas “situaciones en las que la racionalidad individual lleva a una irracionalidad colectiva”. Es decir, cuando el individuo tiene que elegir entre dos alternativas distintas prefiere y toma aquella que satisfaga sus propios intereses, sin importar que con ello afecte o inhiba el beneficio colectivo.

En el mismo sentido, Horrach (2003: 145) menciona que “los dilemas sociales describen situaciones en que el intento racional de aumentar un determinado beneficio personal provoca resultados adversos en el colectivo”.

La paradoja típica del pastizal de Hardin (1968) sostiene que tomando en cuenta la racionalidad individual sería lógico pensar que cada pastor aumente su ganado y con ello sus ganancias, pero lo anterior traería

como consecuencia el sobrepastoreo y la escasez del pastizal. Esto lógicamente tendría como consecuencia un perjuicio colectivo. Hardin precisa que aquel recurso que sea de uso común inevitablemente será sobreexplotado y, consecuentemente, arruinado.<sup>6</sup>

Mancur Olson (1965) plantea la dificultad de que los individuos participen con el fin de alcanzar un bienestar común, sobre todo cuando no pueden ser excluidos de los beneficios obtenidos, pues esto disminuye los incentivos para cooperar y aumenta la posibilidad de que el individuo opte por ser *free rider*.<sup>7</sup> Es decir que el individuo gozará de los beneficios sin haber ayudado a obtenerlos.

En esta lógica, en muchos casos podemos pensar e incluso visualizar que los individuos “racionales” no buscan un bien colectivo, sino uno propio. En el ámbito del medio ambiente, el sentido racionalista, individualista, ignorante y egoísta, ha generado escasez, sobreexplotación y contaminación de los recursos naturales de uso común en México. Y para constatarlo basta observar los principales indicadores de los últimos 10 años.<sup>8</sup> Por ello es necesario plantear e impulsar nuevos paradigmas basados en una mayor participación social y en una mayor solidaridad, con el fin de alcanzar beneficios colectivos.

Lograr la solidaridad social es un reto difícil, quizá bastante difícil en un contexto como el mexicano o el latinoamericano, pero indispensable para enfrentar los problemas de escasez, sobreexplotación y contaminación de los recursos naturales, que son recursos de uso común.

### IV. El enfoque de Ostrom

Como vimos en párrafos anteriores, el paradigma de la acción colectiva que permeó durante muchas décadas fue el de Hardin (1968), Olson (1965) y otros en la misma lógica. Un enfoque egoísta e individualista que supone que el hombre siempre actuará con racionalidad económica y que en ningún momento y bajo ninguna circunstancia lo hará en beneficio de la colectividad.

Ésta parece ser la triste realidad de nuestras comunidades. La realidad cuando observamos lo que está pasando con la creciente contaminación y degradación de los recursos naturales. Por ello, el enfoque de la premio Nobel de Economía 2009 abre una ventana de esperanza y un camino por el cual transitar.



Coincidimos con Ostrom (2000) en el sentido de que, bajo ciertas condiciones, puede darse el caso de que una comunidad o un conjunto de personas realice acciones colectivas con el fin de salvaguardar el bien del cual gozan, lo que nos conduce al logro de beneficios tanto individuales como colectivos.

Debemos tener en mente que los modelos “racionales” plantearían dos vías para la solución de los problemas colectivos; a saber: 1) la que sostiene que para la protección del medio ambiente es preciso que el Estado sea el que controle la mayoría de los recursos naturales, es decir, que los bienes comunes deben ser regulados por un gobierno central;<sup>9</sup> y 2) la que propone la privatización de los bienes comunes tomando en cuenta la sugerencia de Robert J. Smith (1981), citado por Ostrom (2000:40), quien sostiene que “la única vía para evitar la tragedia de los comunes en los recursos naturales y la vida silvestre es poniendo fin al sistema de propiedad común y crear uno de derechos de propiedad privada”.

Así, muchos estudiosos han planteado la centralización y la privatización como las únicas medidas viables para el control de los recursos naturales. Sin embargo, en sociedades con gobiernos frágiles como la mexicana y varias latinoamericanas, la capacidad de atención a los temas ambientales se ve muy rebasada por el carácter y los intereses. Por otra parte, la privatización resulta imposible por la naturaleza de muchos de los recursos naturales. De ahí que la propuesta de la esfera de acción colectiva planteada por Ostrom abra una importante ventana.

La interesante aportación de Elinor Ostrom (2000: 43) en su obra *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* crea una nueva alternativa para resolver dilemas de los comunes, pues propone una estrategia de cooperación y de participación social que podrá ser estructurada por la colectividad para aprovechar adecuadamente los recursos de uso común.

Así, señala que los recursos de uso común (RUC) son “un sistema de recursos naturales o hechos por el hombre que es lo suficientemente grande como para volver costoso (pero no imposible) excluir a destinatarios potenciales de los beneficios de su uso” (Ostrom, 2000: 66).

Este autor considera la posibilidad de que un conjunto de individuos, por medio de la autoorganización y la autogestión de las instituciones, puede alcanzar beneficios tanto comunes como particulares. Es decir, sugiere que los problemas de los bienes comunes sean resueltos de manera interna. Esto podrá lograrse con la creación de instituciones de acción

colectiva en las que los individuos afectados o beneficiados con la regulación de los RUC sean los que contribuyan en la elaboración de mecanismos que conduzcan a un beneficio colectivo.

En este sentido, Ostrom (2000: 291) señala algunos *factores internos* que deben reunir las comunidades que pretendan regirse bajo las instituciones de acción colectiva. Entre ellos destacan: 1) la capacidad de comunicarse entre sí; 2) la confianza existente entre los miembros; 3) el conocimiento de un futuro común; 4) la existencia de motivos comunes que los lleven a buscar soluciones; 5) la capacidad de establecer acuerdos obligatorios, y 6) el desarrollo de mecanismos de supervisión. Todos estos factores internos engloban valores como ética, cultura, solidaridad y reciprocidad, elementos fundamentales que darán cimientos sólidos a las instituciones de acción colectiva.

Además de dichos factores internos, Ostrom (2000: 148 y ss.) identifica los *principios de diseño* que deben tener aquellas instituciones más robustas, y que son los siguientes:

- a) Los límites claramente definidos, lo cual se refiere tanto al límite de individuos que tendrán derecho de apropiarse de unidades de recurso, como al límite del propio recurso, ello para tener un mayor control sobre su explotación.
- b) Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales, con lo que se pretende la conservación del recurso de uso común, ya que las reglas deberán establecer cuánto, cuándo y cómo se podrán extraer unidades del recurso; asimismo, fijará las formas de abastecimiento del recurso, las cuales deberán estar relacionadas con las condiciones locales, con el fin de que se conserve el recurso y la actividad realizada por la colectividad no se vea afectada.
- c) Arreglos de elección colectiva. Los individuos podrán elaborar sus propias reglas, acordes con sus necesidades. Además tendrán la facilidad de modificarlas para adaptarlas a las circunstancias del momento y del lugar.
- d) Supervisión. Puede tratarse de supervisores externos o internos que tendrán la tarea de vigilar tanto las condiciones del recurso de uso común, como el comportamiento de la colectividad que lo utiliza.
- e) Sanciones graduales. Consisten en la aplicación de sanciones a aquellas personas que no respeten las reglas establecidas, las cua-



les dependerán del tipo de infracción y de las circunstancias que motivaron la comisión de la falta.

- f) Los mecanismos para la resolución de conflictos. Debe existir una instancia local que resuelva los conflictos que se susciten entre los usuarios de los recursos de uso común; dicha instancia deberá caracterizarse por ser de acceso rápido y de costos bajos.
- g) Un mínimo reconocimiento al derecho a organizarse. Es necesario que las autoridades gubernamentales reconozcan y legitimen la forma en que se organizan las instituciones de autogobierno, de lo contrario será complicado mantenerlas.
- h) Entidades incrustadas. Este principio aplica para entidades con recursos de uso común más grandes y complejos. Consiste en la organización del sistema en varios niveles, que funcionarán de manera complementaria uno con el otro, lo cual evitará el fracaso de la institución.

Los *factores internos* y los *principios de diseño* señalados —de acuerdo con el planteamiento de Ostrom— representan la base y la estructura de las instituciones de acción colectiva para lograr que la institución sea exitosa y cumpla su cometido. Pero también advierte que si se cuenta sólo con algunas características existe la posibilidad de que la institución sea frágil, y si definitivamente no cuenta con ningún principio, fracasará (Ostrom, 2000: 282).

Sin embargo, en la realidad mexicana —y seguramente en muchos países latinoamericanos— existe una serie de particularidades, no sólo de cultura o idiosincrasia (que son relevantes y que habremos de comentar más adelante), sino de las condiciones en las que actualmente se encuentran los recursos ambientales comunes. Lo anterior nos obliga a pensar en la necesidad de instrumentar acciones de punto de quiebre.

En este sentido, vamos a referirnos brevemente a dos casos concretos: el río San Marcos y el lago de Cuitzeo, ambos ubicados en Michoacán. En el fondo, lo que buscamos es identificar el estado de las cosas e imaginar qué deben hacer las comunidades que se benefician de estas aguas para que se puedan implementar instituciones exitosas de acción colectiva —como las que plantea Ostrom— con el fin de salvaguardar estos recursos naturales tan valiosos. Es decir, estamos buscando construir un enfoque propositivo, pero no podemos sólo aceptar que la organización actual está dada, sino que debemos analizar sus particularidades.<sup>10</sup>

## V. Dos casos de referencia

Pensar el planteamiento de Ostrom en la perspectiva de dos casos de referencia con los cuales podemos ejemplificar situaciones concretas de nuestro entorno y de la realidad mexicana, nos ayuda a dimensionar la eventual aplicabilidad del enfoque teórico. Uno de ellos es el río San Marcos en Morelia, y el otro, el lago de Cuitzeo, en los límites entre Michoacán y Guanajuato.

Chiquitimitio es una tenencia perteneciente a Morelia, que cuenta con 1 436 pobladores y 320 casas. En este lugar existen varios nacimientos de agua que se juntan para conformar el río San Marcos. Lamentablemente, el drenaje de la mayoría de las casas desemboca de manera directa y sin ningún tratamiento en el bello e inmaculado río que apenas va naciendo, lo que provoca de inmediato una seria contaminación.<sup>11</sup> Incluso, todavía muchas personas, mujeres principalmente, acuden a los márgenes del río a lavar la ropa, con lo que arrojan cantidades adicionales de jabones, sosas y cloros al agua.

El río San Marcos irriga varios miles de hectáreas en el productivo Valle Morelia-Queréndaro, donde se siembran hortalizas, frutales y otros cultivos que en buena parte son favorecidos por estas aguas. Así, se produce una contaminación que afecta no sólo a la cuenca sino también a miles de personas que más tarde consumen estos productos. Todo lo anterior crea un gravísimo cuadro de contaminación de la zona. El río San Marcos finalmente llega al lago de Cuitzeo.

Este lago, con una extensión de 3 977 kilómetros cuadrados, se conforma como un enorme vaso de agua. No solamente brinda un espectáculo a todos los viajeros que circulan sobre las autopistas México-Guadalajara y Morelia-Salamanca, sino que es refugio natural de miles de aves y de otros tipos de fauna. Un oasis para la reproducción de vida. Una fuente de pesca para los pobladores de muchas comunidades de la ribera y un venero de agua para irrigar miles de hectáreas de cultivo y hortalizas. El lago de Cuitzeo es un lugar no solamente venerado ancestralmente por los purépechas debido a su belleza natural, rodeada de montañas, sino también un lugar que tradicionalmente ha representado, y aún hoy representa, una fuente de vida, alimento y actividad económica.

Cuitzeo cuenta con una población estimada de 28 227 habitantes y 6 674 casas. Alrededor del lago se asientan 28 comunidades, de las cuales 23 corresponden a Michoacán y cinco a Guanajuato. Lamentablemente todas estas comunidades arrojan sus desechos orgánicos y todo lo



que llevan sus drepanes a este lago. El resultado: una creciente y gravísima contaminación que poco a poco está matando a muchas especies de flora y fauna; está contaminando las tierras, el agua, los mantos freáticos, afectando la salud de los pobladores e inhibiendo la actividad económica. Es decir, su creciente contaminación provoca fetidez, muerte, insalubridad y pobreza.

En ambos casos tenemos una problemática doble: por un lado, un índice muy grave de contaminación, que los beneficiarios no pueden resolver por sí mismos, y por el otro, actualmente no existen, ni por asomo, los *factores internos* ni los *principios de diseño* a los que se refiere Ostrom. Es decir, no existe comunicación, confianza, visión de futuro común, motivos compartidos, capacidad de acuerdos, ni mecanismos de supervisión entre los pobladores vinculados a estos recursos naturales. Por lo tanto, se requiere un punto de quiebre. La pregunta es: ¿qué hacer para promover modelos exitosos de RUC en este tipo de casos que se repiten en todo México?

## VI. Propuesta de modelo

La reflexión que nos mueve es si los planteamientos teóricos de Ostrom sobre los recursos de uso común pueden aplicarse a la realidad mexicana y, en su caso, qué elementos debemos introducir para propiciar un esquema viable dadas las condiciones existentes.

Los casos del río San Marcos y el lago de Cuitzeo son paradigmáticos de lo que sucede en miles de localidades y regiones en México y Latinoamérica. Esta realidad nos muestra dos elementos importantes que se deben atender y solucionar como requisito indispensable para la aplicación exitosa del modelo de los RUC de Ostrom: *a)* la percepción social de los beneficiarios sobre los RUC, y *b)* el saneamiento de los recursos ambientales.

En principio creemos que el asunto de la percepción y la valoración que sobre los bienes hacemos las personas y los beneficiarios —o los apropiadores, en el lenguaje de Ostrom— sin duda es un elemento fundamental en cualquier propuesta de política pública que tenga que ver con la protección y la preservación de bienes colectivos.

Actualmente, en la mayoría de las comunidades existe un marcado desinterés y, consecuentemente, una desatención de los bienes comunes y de los bienes públicos. No existen los factores internos de confianza,

comunicación, futuro compartido, capacidad de acuerdos y supervisión que permitan operar adecuadamente esos RUC.

Por ello se debe impulsar en la sociedad —y particularmente en el grupo social que de manera directa está asociado con el recurso natural cuando esto es posible— un sentimiento de apropiación, de causa común. Los beneficiarios deben percatarse de que ante la creciente escasez y contaminación cada día habrá mayor rivalidad y que eso será un elemento que los motive a la organización y a la protección colectiva.

Una gran parte de los recursos naturales, como en el caso del río San Marcos y el lago de Cuitzeo, padece grados muy severos de contaminación, lo cual ocasiona una doble problemática. Por un lado, una limitación en su uso por causa de la degradación de su calidad y, por consiguiente, una creciente rivalidad por su consumo. Por otro lado, es muy importante entender que los apropiadores actualmente no tienen la posibilidad de remediar el entorno por sí mismos. El saneamiento de los ríos y los lagos está totalmente fuera de su alcance y necesitan apoyo externo. Los apropiadores están desprovistos de recursos, tienen poca capacidad de gestión y las autoridades locales —ayuntamientos— con las que pueden tener contacto directo cuentan con esquemas muy modestos de operación.

A pesar del impacto negativo que la contaminación pueda causar no sólo en la salud sino también en la actividad económica o en la felicidad de los pobladores, nos enfrentamos al problema de que en muchas comunidades las personas se encuentran dispersas, apáticas, sin liderazgo, sin comunicación y sin confianza.

En este escenario, los beneficiarios o apropiadores siguen optando por maximizar los provechos individuales que puedan obtener de los bienes naturales, sin importar el deterioro que éstos presenten, pero sobre todo sin importar el daño que aquéllos sigan produciendo.<sup>12</sup> Es decir, a pesar de que el recurso natural no posea las condiciones óptimas o deseables, estos apropiadores siguen explotando el bien en la medida en que les brinda ciertos satisfactores, aun cuando éstos sean decrecientes. Así, el bien ambiental se va deteriorando sin que se tenga un punto de quiebre para revertir el círculo vicioso. Ésta es una triste realidad observable actualmente en miles de casos de ríos y lagos en México.

Es en este punto, en nuestra realidad, donde se requiere una acción —un mecanismo— que sirva de punto de quiebre para detener las tendencias de creciente descomposición y para revertir la marcha hacia



círculos virtuosos que involucren a los pobladores, a los apropiadores, en la preservación de sus propios recursos naturales.

Debemos advertir que no estamos planteando la intervención permanente de la autoridad.<sup>13</sup> Nos referimos a una intervención emergente en un momento determinado de la autoridad estatal o federal, junto a organizaciones ambientales y a pobladores para reparar los daños ambientales que hoy existen y que los personajes locales por sí mismos no tienen la capacidad económica ni técnica para solventar.

El punto de quiebre significa la intervención emergente para entrar, ayudar a resolver la problemática existente, sanear y después conformar una institución del tipo que refiere Ostrom, con los beneficiarios de los recursos de uso común, que permita una nueva percepción y la valoración óptima de los bienes que propicie su cuidado y una operación exitosa a futuro. Es decir que la función de la autoridad debe consistir en sanear esos cuerpos hídricos e integrar la participación de los pobladores para que sean ellos mismos, en coordinación inicial con la autoridad (y en su caso con algunos grupos de ambientalistas, expertos y universidades), quienes construyan un marco jurídico de regulación conjunta y un mecanismo operativo con el fin de realizar acciones concretas y conjuntas para la operación adecuada de los recursos naturales y de los bienes de uso común.

Con ello no sólo se resuelve un asunto de protección y preservación de los recursos naturales, que es urgente en México, sino que se produce un cambio de percepción de bienes públicos a recursos de uso común entre los pobladores, esto es, entre los apropiadores.

Debemos hacer notar que no sólo estamos planteando un asunto conceptual o filosófico, sino que en realidad estamos proponiendo acciones de política pública sustentadas en teorías de bienes comunes.<sup>14</sup> Proponemos un mecanismo de punto de quiebre que en las condiciones actuales en México necesariamente requiere el impulso del gobierno. Un mecanismo que nos permita transitar de instituciones hoy fracasadas o inexistentes a instituciones robustas. Es seguro que habrá críticas a la propuesta de la intervención del gobierno, pero dadas las condiciones tanto de la contaminación de los recursos como de la actual incapacidad de organización de muchas comunidades, no es fácil encontrar esquemas alternativos. Ésta no es una propuesta enteramente extraña, ya que incluso el caso referido por Ostrom (2000: 294), en relación con los agricultores de Sri Lanka, da la pauta para pensar en lo positivo que puede ser el apoyo de agentes externos en un momento dado.

Así pues, podemos afirmar que en el fondo coincidimos con el planteamiento de Ostrom. Creemos en las acciones colectivas como una tercera vía con gran potencial ante la evidente insuficiencia de la acción gubernamental y la inviabilidad de la privatización, que hemos padecido hasta ahora. Sin embargo, dadas las condiciones del contexto ambiental y cultural en México y en varios países de Latinoamérica, consideramos oportuna una intervención emergente de la autoridad gubernamental con la finalidad de que restaure los recursos ambientales, hoy gravemente dañados. Una vez que las aguas y el entorno hayan sido saneados, el planteamiento es que la comunidad —los beneficiarios directos o apropiadores— se organice para mantener el recurso natural en buenas condiciones, con base en los *factores internos* y los *principios de diseño* de una institución de acción colectiva, como lo plantea Ostrom. Creemos firmemente que éste puede ser un camino importante —un nuevo paradigma— para recuperar y revitalizar una enorme cantidad de RUC en México. Un mecanismo que permita lograr una mayor participación social para la reapropiación de los recursos ambientales.

## VII. Bibliografía

- Aguado Franco, Juan Carlos, “La cooperación en los dilemas sociales: el caso de los recursos naturales renovables”, *Tercer encuentro internacional sobre desarrollo sostenible y población*. Disponible en <http://eciencia.urjc.es/bitstream/10115/11421/1/jca.pdf>.
- Añaños Meza, María Cecilia (2014), “La idea de los bienes comunes en el sistema internacional: ¿renacimiento o extinción?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 153-195. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr5.pdf>.
- Benkler, Yochai (2008), “La economía política del procomún”, en Silke Helfrich (comp.), *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*, México, Fundación Heinrich Böll Oficina Regional para Centroamérica, México y Cuba.
- Bollier, David (2008), “Los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de riqueza”, en Silke Helfrich (comp.), *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*, México, Fundación Heinrich Böll/Oficina Regional para Centroamérica, México y Cuba.



- Brañes, Raúl (2000), *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental/Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, Juan Camilo (2009), *Dilemas de lo colectivo: instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*, Bogotá, Universidad de los Andes (Col. CEDE 50 años).
- Collins, Randall (1996), *Cuatro tradiciones sociológicas*, Ángel Carlos González (trad.), México, UAM.
- Hardin, Garrett (1968), "La tragedia de los comunes", Horacio Bonfil Sánchez (trad.), *Science*, vol. 162, pp. 1243-1248. Disponible en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetitas/231/hardin.html>.
- Helfrich, Silke (comp.) (2008), *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*, México, Fundación Heinrich Böll/Oficina Regional para Centroamérica, México y Cuba.
- Horrach Torrens, Jaime, "Dilemas sociales y su aplicación a la historia clínica como sistema de gestión del conocimiento". Disponible en [http://www.conganat.org/SEIS/inforsalud03/INFORSALUD2003\\_horrachj.pdf](http://www.conganat.org/SEIS/inforsalud03/INFORSALUD2003_horrachj.pdf).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI [<http://www.inegi.org.mx/>].
- Lerch, Achim (2008), "La tragedia de la *Tragedy of the Commons*", en Silke Helfrich (comp.), *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*, México, Fundación Heinrich Böll/Oficina Regional para Centroamérica, México y Cuba.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, texto vigente.
- Lucena Cid, Isabel V. (2011), "La acción colectiva: todo poder viene de abajo", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, pp. 338-354. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3731821>.
- Mankiw, Gregory (2002), *Principios de economía*, Esther Rabasco Espáriz y Luis Toharía Cortés (trads.), Madrid, McGraw Hill Interamericana de España.
- Montes Ponce de León, Julio (2001), *Medio ambiente y desarrollo sostenido*, España, Universidad de Comillas.
- Olson, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- Ostrom, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Corina de Iturbide Calvo y Adriana Sandoval

- (trads.), México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM/Fondo de Cultura Económica.
- Revuelta, Vaquero Benjamín, y Jaime Valls Esponda (2012), *El gobierno local en la era global*, México, Porrúa.
- Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN). Disponible en [www.semarnat.gob.mx/temas/estadisticas-ambientales](http://www.semarnat.gob.mx/temas/estadisticas-ambientales).

### Notas

- <sup>1</sup> De acuerdo con el planteamiento clásico de James Buchanan.
- <sup>2</sup> Con excepción de si ese aire se volviera escaso o de mala calidad, lo cual constituye un punto central de nuestra argumentación, como lo vamos a tocar más adelante.
- <sup>3</sup> Lerch (2008: 126) señala el ejemplo del faro: ninguna persona puede ser impedida de gozar de su servicio, es decir, no puede ser excluida del beneficio y no se genera rivalidad por su consumo, porque su uso no impide a otros gozar del bien.
- <sup>4</sup> El ejemplo de los peces que refiere Mankiw (1998: 142) deja claro cómo el bien común es difícil de excluir ya que no se le puede cobrar a las personas por los peces que hayan pescado, pero ese consumo sí genera limitación en el uso que otros individuos pudieran hacer de él.
- <sup>5</sup> Benkler (2008: 129) divide los bienes comunes en abiertos y de acceso limitado. En los primeros, cualquier persona podrá tener acceso a dichos bienes. Éstos se caracterizan por no estar regulados, pues no hay ninguna regla que condicione su uso; el ejemplo común es el aire. Por su parte, los bienes comunes de acceso limitado son aquellos a los que sólo las personas de determinado pueblo o comunidad podrán recurrir. Al contrario de los bienes comunes abiertos, los de acceso limitado sí pueden estar regulados por normas que gobiernan el uso de los bienes; por ejemplo, los sistemas de riego.
- <sup>6</sup> En la misma línea de pensamiento se refiere el famoso *dilema del prisionero*.
- <sup>7</sup> El conocido *comogorrón*, es decir, aquella persona que vive a costa de otra, o bien la persona que, en una situación en la que se colabora colectivamente para obtener un beneficio, no coopera, y aunque no lo haga no podrá ser excluida del beneficio una vez generado.
- <sup>8</sup> Incluso la información oficial muestra un panorama delicado. Para mayor detalle véase el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN) o las estadísticas ambientales del INEGI.
- <sup>9</sup> Para mayor detalle véase Ophuls (1973), citado por Ostrom (2000: 35).



<sup>10</sup> De hecho ésta puede ser una de las debilidades del planteamiento de Ostrom, ya que en varios de los casos exitosos que plantea no aclara cómo se gestó la organización, los *factores internos* y los *principios de diseño* desde el inicio de los RUC. Ostrom habla de “orígenes perdidos en el tiempo” (2000: 171).

<sup>11</sup> Una práctica de ingeniería civil bastante recurrente en México. Ésta era, y todavía lo es en algunos lugares, la manera de “solucionar” el destino de los drenajes en décadas pasadas.

<sup>12</sup> Justo como plantea la paradoja de Hardin (1968) sobre el pastizal.

<sup>13</sup> Como señala Ostrom, los casos exitosos de regulación de RUC han marcado la línea para romper con la idea de la intervención gubernamental o privada como única manera de resolver los problemas que tienen tales RUC.

<sup>14</sup> En este sentido nuestro planteamiento guarda cierta consistencia con la propuesta de las “acciones locales de impacto global” en una lógica de columna vertebral, con estrategia de país, que plantean Revuelta y Valls (2012).