

Medioambiente: costos presentes, beneficios futuros

DÍALOGO POLÍTICO entrevistó al economista y politólogo
brasileño Silverio Zebral,¹ que visitó Montevideo para participar
en la VI Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana de
Economía Social de Mercado, organizada por el Proyecto Regional
Políticas Sociales para América Latina (SOPLA), de la Fundación
Konrad Adenauer, a finales de agosto de 2015.

DÍALOGO POLÍTICO: Usted se ha referido a una crisis circular de la democracia y de la economía, y que el mundo, la sociedad, exige un nuevo tipo de liderazgo y de gobierno. ¿La democracia cristiana tiene algo para decir sobre esto?

SILVERIO ZEBRAL: Creo que tiene mucho para decir. Primero, reconozcamos que la democracia cristiana fue quizás el movimiento responsable de fortalecer los principios de la modernidad en la segunda mitad del siglo que pasó, en especial en América Latina. Los movimientos políticos democratacristianos tomaron el liderazgo en varios países de América Latina. Es de orientación muy democrata cristiana, aunque no afiliada a ningún partido en especial, la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Recibió aportes de Jacques Maritain.

1 Jefe de la Unidad de Innovación Gubernamental de la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Profesor adjunto en The Graduate School of Political Management, The George Washington University, Washington dc.



Prof. Silverio Zebral

Foto Christian Toews

ID

La democracia cristiana tiene el desafío de dar respuestas a este mundo que cambió, a la crisis permanente de la economía que vivimos, a la crisis circular de la democracia, esto que estamos llamando *nuevo gobierno, cuarta revolución y nueva ciudadanía, liderazgo*. La democracia cristiana tiene que pasar por un proceso de reflexión, porque la crisis permanente de la economía implica una economía sin estabilidad, y este no es el espacio de confort con el cual la democracia cristiana ha trabajado. Los últimos gobiernos democratacristianos fueron conocidos en la región porque estaban llamados a estabilizar la economía, como el caso de Alfonsín en Argentina. Aprender a lidiar con la inestabilidad permanente en el sector económico es un desafío que tenemos. Incluso para los economistas afiliados a la democracia cristiana, a los movimientos cristianos, es un desafío formular política económica.

Lo mismo pasa con la democracia. Los democratacristianos son quizás los defensores por excelencia del fortalecimiento de los partidos políticos, de la democracia representativa. Y hay que reconocer que esta crisis circular tiene dos características importantes, que imponen

desafíos al sistema de partidos políticos y a la democracia representativa. Nosotros experimentamos una fragmentación social muy fuerte hoy. El mundo ya no se explica por el rol que uno tiene en el modo de producción. Ya no estamos en los años cincuenta, cuando los trabajadores eran trabajadores, los empresarios eran empresarios, los profesores eran profesores, los alumnos eran alumnos. Los roles sociales que tenemos hoy son muy distintos. Yo mismo soy alumno en algunas instancias, recibo clases de alguien, y también soy profesor en una universidad. Cada uno juega distintos roles en su vida profesional, laboral. Y esta sociedad fragmentada que ya no se organiza por esos roles, se organiza en función de grupos de pertenencia, grupos de identidad, grupos en los que la propia comunidad puede prescindir de la proximidad geográfica, porque se forman comunidades *online* en las que las identidades traspasan las fronteras nacionales. Eso implica que los partidos políticos que conocemos hoy, nacidos y organizados para una sociedad más o menos bien organizada, no logran dar respuestas a estas otras demandas, que ya no son demandas típicas de grupos de interés, sino de grupos de identidad; ya no son derechos sociales o derechos económicos: son derechos culturales, derechos de reconocimiento de identidades.

Hay que reformar el sistema de partidos. Es interesante ver que el propio sistema ya ha venido dando señales de su debilidad. Una de esas señales fue el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales en los años ochenta. Algo estaba pasando y sigue pasando en el sistema de partidos políticos; los partidos ya no logran tomar las demandas ciudadanas y hacerlas llegar a los espacios de decisión política.

A fines de los años 2000 ha surgido un nuevo animal, que estamos viendo en las calles: lo vimos en Argentina; en Brasil, las revueltas en las calles; lo vimos en España, lo vemos en distintos países, no importa si son países desarrollados o en desarrollo, europeos o latinoamericanos. Estos movimientos no son ONG, son movimientos ciudadanos que se arman y se desarman, se prenden y se apagan en función de demandas un poco difusas, una demanda de participación en las decisiones públicas, con una agenda también un poco indeterminada.

El sistema político está llamado, en el ámbito de la democracia, a lidiar con ellos. ¿Cómo puede lidiar con una sociedad que está más fragmentada, en la que el partido político ya no dialoga bien con la ciudadanía, las demandas ya no son específicas y no hay claridad en lo que están pidiendo? Ahí llegamos al último punto de la crisis de liderazgo público.

El 15M y los movimientos que surgieron en América Latina tienen esta característica un poco líquida, se hacen y deshacen de la noche

para el día. Hoy si buscas al 15M por internet, posiblemente veas algunas referencias típicas en Wikipedia, LinkedIn o alguna otra red, pero no vas a ver un *website* de él. No están tan activos como estuvieron. Los movimientos funcionan con espasmos.

Una cosa que llama la atención de esos movimientos es que no tienen agenda, *porque no tienen un liderazgo singular, único*. Eso es una transformación del liderazgo político. Los democratacristianos venimos del tiempo del líder ejemplar, que tenía un estilo, que hacía avanzar la agenda de la democracia cristiana en función de su propia conducta personal. Era un liderazgo personificado de un líder. Ese liderazgo no existe más, hoy está completamente fragmentado. Nadie sabe quién salió a las calles en Brasil en 2013, quién lideró. Había algunos grupos, pero nadie sabe muy bien cuál fue la agenda que estaba ahí; había un montón de temas. El sistema político, la democracia que tenemos hoy, representativa, organizada con base en partidos, Parlamentos, etcétera, ya no logra interactuar con este mundo. Pero no sabemos qué viene en su lugar.

Se necesita un compromiso intergeneracional, porque los costos son presentes y concretos, y los beneficios son futuros y difusos.

—*En este panorama se inserta lo medioambiental. En relación con esto y con los desafíos inéditos que menciona, ¿cuál es su mensaje para los políticos?*

—Un mensaje doble. Se necesita un compromiso intergeneracional. Porque el tema ambiental requiere de una acción colectiva que implica reconocer beneficios futuros y tomar costos en el presente. E implica una generosidad intergeneracional, reconocer que nuestras acciones de hoy van a impactar de manera decisiva en el futuro. Y eso es algo muy difícil desde el punto de vista político y de la movilización, de la acción colectiva que se requiere para lograr alguna medida mitigadora, que reduzca el riesgo asociado al cambio climático hacia el futuro, porque *los costos son presentes y los beneficios son difusos*. Está claro que los costos son presentes y está claro a quién le van a tocar estas cosas en el presente, pero los beneficios en el futuro son difusos. No lo tenemos muy claro y tampoco sabemos cómo se van a distribuir esos beneficios en el futuro. Sabemos que hay costos presentes, en términos de racionalización de la producción económica, de la producción industrial, incluso de temas relacionados con la conducta de los propios consumidores en el presente. Estos son costos de bienestar concretos. Y los grupos de interés tienen claro que estos costos son presentes, elevados, y están

» Se necesita un compromiso intergeneracional, porque los costos son presentes y concretos, y los beneficios son futuros y difusos «

ID

dispuestos a obstaculizar algunas medidas que son importantes para que garanticemos que los beneficios futuros sean distribuidos de manera más o menos igual. Entonces se da lo que los economistas llaman una *paradoja intergeneracional*; un dilema que los economistas institucionalistas llaman la *tragedia de los comunes* —un aporte de Elinor Ostrom, de la Bloomington School, Universidad de Indiana—, que es la elaboración teórica de una sabiduría de nuestros abuelos, que decían que *lo que es de todos no es de nadie*. Hay un esfuerzo que ya se hace en la economía y que los gobiernos democratacristianos han impulsado como política económica o de entramado institucional en el día de hoy, que es la mejor asignación de derechos de propiedad, derecho incluso a impactar el medioambiente. Por eso los mercados de carbono, todo lo que tiene que ver con la monetización de externalidades que se produce con relación al medioambiente, mecanismos de intercambio. Hay que avanzar mucho en esto. Me parece que la economía tiene presente este problema, el desafío de crear un entramado institucional que determine mejor de quién es la responsabilidad de tomar los costos hoy. Pero se necesita un compromiso político, y ahí los economistas tenemos que convencer a los políticos de hoy sobre este pacto intergeneracional. Porque los costos son presentes y concretos, y los beneficios son futuros y difusos. Y es un desafío político, no es un desafío de la técnica económica.

—En referencia a lo político, ¿cree que existen ámbitos de cooperación entre la política y la ciencia medioambiental?

—Sí, me parece importantísimo; no es que existan ámbitos de cooperación, es una cooperación fundamental. A mi juicio, una de las cosas que caracterizan a la política pública, a la actividad de dar gobierno, es que esto se transformó en una tarea muy compleja y muy técnica. Las decisiones de gobierno doscientos años atrás se referían a la carga impositiva, a la distribución de algún gasto, mientras que las decisiones de gobierno hoy tienen que ver con matrices energéticas, por ejemplo de qué manera integro energía nuclear con energía limpia.

La tecnicidad que se pide en el ámbito de la política pública invita a la participación de científicos para su definición. Pero también requiere que esos científicos, que son los responsables de presentar las soluciones técnicas a los problemas y dilemas públicos, tengan presente la *viabilidad política* de esas soluciones. La experiencia, por ejemplo, del panel de Naciones Unidas sobre temas climáticos, muestra que la discusión entre científicos que proponen soluciones técnicas de corto y largo plazo está informada por el cálculo económico pero no por la viabilidad política. Creo que ahí los formuladores de políticas públicas y los propios liderazgos políticos tienen una función importante, que nace de ese diálogo. Primero para mostrarlo, y después para que de ese

diálogo salga un cronograma de implementación de esas soluciones técnicas. Unas soluciones técnicas que llamen a la participación ciudadana, ¿por qué no?, aunque sean temas técnicamente complejos.

Los científicos deben tener presente la viabilidad política de las soluciones técnicas.

De ese diálogo debe salir el entendimiento de que la viabilidad política de las soluciones técnicas es un elemento más allá del cálculo económico y de la viabilidad técnico-económica, y que en cualquier decisión de política pública hay una dimensión que tiene que ver con la legitimidad. Esas decisiones, aunque sean complejas, aunque traten de temas ambientales —temas que quizás no implican una mayor prioridad para los ciudadanos comunes, que están más preocupados por sus condiciones reales de vida, en especial en países pobres—, para tener sustentabilidad a largo plazo necesitan de una base de legitimidad política, y esta solamente se conquista si las decisiones son consultadas. No estoy sugiriendo que se haga un plebiscito, un referendo sobre temas climáticos, pero sí debe haber algún mecanismo de participación popular, por medio de los movimientos. En América Latina el tema ambiental moviliza mucho a la sociedad civil y esta debe estar más presente, más informada acerca de lo que está pasando y debe poder incidir un poco más en las recomendaciones y decisiones técnicas.

—A menudo en el ámbito político se postergan decisiones por falta de certidumbre respecto a las consecuencias de las medidas políticas. La fragmentación, la complejidad, son fenómenos inherentes al estado actual de las cosas, y la incertidumbre también lo es. Sabemos que el cambio climático tiene consecuencias severas, pero no sabemos cómo van a ser los desarrollos a mediano plazo de ese cambio climático. De manera que si la política le pide a la ciencia que le dé certezas respecto a las consecuencias de las medidas, esta no las va a poder dar. La política está obligada a operar en un ámbito de incertidumbre. ¿Cómo hacemos para incorporar la incertidumbre a instituciones de por sí sumamente rígidas? Una solución propuesta por gente de la academia es convertir cada decisión, cada proceso de toma de decisión, en un proceso de aprendizaje. ¿Eso puede ser?

—Dos comentarios sobre esto. Uno, ¿cómo incorporar la incertidumbre en los modelos económicos? Hoy todas las economías del mundo toman medidas macroprudenciales. Crean un presupuesto anticíclico, una política fiscal anticíclica, crean mecanismos buffers que permitan acomodar la incertidumbre, los eventos no esperados, en el ámbito del presupuesto, en el ámbito de la disponibilidad de recursos, etcétera. Lo mismo se puede hacer en cualquier área de la política pública.

« Los científicos deben tener presente la viabilidad política de las soluciones técnicas »

ID

Tomemos el ejemplo del cambio climático. ¿Por qué no pensar en políticas macroprudenciales en el ámbito del cambio climático? Aunque no tengamos —y no es que no tengamos— cien por ciento de seguridad, se viene acumulando un montón de evidencia empírica de que el cambio climático es realmente un problema, que vamos en un camino que exige cambios de acción en el presente, cambios en el patrón de consumo, en la manera en que el propio sistema productivo y la producción industrial se organizan. Están surgiendo cosas en ese sentido, quizás no con esa motivación explícita. En Estados Unidos hoy es común una economía compartida, la gente ya no compra tanta cosa, busca estilos de vida que permitan ir caminando al trabajo, no tener un coche, reusar los materiales, compartir los artículos de consumo. La sociedad está tratando de tomar sus propias medidas macroprudenciales sin necesidad de que el Gobierno le diga cuáles deben ser. Eso es espectacular en el caso del cambio climático. Al final del día, lo que hace el Gobierno hoy es convencer a la gente de implementar cambios de conducta.

Lo que veo que está ocurriendo, y por eso tengo gran esperanza y gran entusiasmo por el tema de la nueva ciudadanía, es que la sociedad está *bypassando* al Gobierno, está tomando por sí misma medidas y tratando de cambiar conductas. Los propios individuos en su vida cotidiana están cambiando conductas. No porque el Gobierno les dice que a fin de año el nivel de los océanos va a estar más alto, o que la temperatura va a estar tantos grados más alta, no porque la evidencia incorpore algún grado de incertidumbre, etcétera, sino sencillamente porque se está conformando una conciencia que nace del cambio de conducta de cada ciudadano, de la presión de los pares, del «no hagas esto porque estás desperdiciando papel».

Este tipo de nueva ciudadanía está produciendo algo que los Gobiernos nunca van a ser capaces de producir. Los Gobiernos van a armar políticas públicas y programas y van a tratar de convencer a la ciudadanía de que cambie su conducta, pero la ciudadanía ya lo está haciendo. La propia ciudadanía está tomando medidas macroprudenciales para incorporar esa incertidumbre y para tratar de protegerse —no solamente en el tema del medioambiente, sino en la economía, la cohesión social, en distintos ámbitos— de los riesgos que presenta el futuro. En esta área soy optimista.

Entrevista realizada por Manfred Steffen y Agustina Carriquiry