



Cuando la teoría y la práctica se bifurcan

AÚN NO ME RECUPERO de la experiencia de estudiar economía en el posgrado; allí, el saber general era que ciertos desafíos no pueden resolverse. Por ejemplo, una de las primeras lecciones fue que ningún sistema de votación puede llegar con fiabilidad a la “decisión correcta” que satisfaga una serie de principios básicos. Kenneth Arrow, Premio Nobel, demostró que ningún método de votación es justo, y que el único que no tiene fallas es la dictadura. Mediante el relato apócrifo de la “Tragedia de los bienes comunes”, aprendí que el acceso no restringido a los recursos comunes siempre terminará en el uso excesivo y la destrucción de dichos recursos. También aprendí que la acción colectiva por el bien común no tiene buenos resultados si involucra a más de siete personas. No es broma.

En mi camino de recuperación, detecté una falla en la secuencia adoptada por los economistas para analizar problemas. Primero, observamos la teoría para enmarcar la respuesta, y luego buscamos aplicar la estructura teórica para resolver la dificultad. Comenzamos con suposiciones que parecen razonables acerca de la conducta racional humana, como que la gente siempre prefiere más en vez de menos cuando se trata de algo bueno; si un votante prefiere al candidato A por sobre el B, y al B por sobre el C, entonces debe preferir al A por sobre el C (transitividad). Luego, construimos la dificultad en sí como una serie de elecciones hechas por agentes racionales. Inevitablemente, la teoría nos dice que algunas dificultades son insalvables, y que es imposible obtener una solución óptima. No importa cómo se computan los votos, siempre se encuentra un caso en que los votantes violan la transitividad de forma colectiva. Ya que más es mejor, los pastores pastarán de más y destruirán los

bienes compartidos de pastoreo porque aumentarán el tamaño de su rebaño.

Pero, gracias a las palabras de dos filósofos más prácticos del s. XX, pude ver las cosas de otro modo: “En teoría, no hay diferencia entre práctica y teoría. En la práctica, sí” (atribuido a Yogi Berra); y “Una disposición de recursos que funciona en la práctica puede funcionar en la teoría” (conocido como Ley de Ostrom). Berra era un receptor de béisbol bajo y fornido que podía darle a todo lo que le lanzaban; y casi nunca lo eliminaban. Lo votaron como jugador más valioso de la liga tres veces y tiene el récord de cantidad de equipos con campeonatos mundiales. Elinor Ostrom, la primera mujer que ganó un Premio Nobel de economía, dedicó su carrera a demostrar cómo los grupos grandes de individuos que usan un recurso en común, como la pesca, encuentran formas de administrar la sustentabilidad de dicho recurso.

Resulta que muchas de las dificultades que los economistas consideran irresolubles también son existenciales. Tal vez la mejor forma de resolverlas sea probar cosas hasta encontrar algo que funcione. Uno de los mejores ejemplos, y de los más efectivos, de entrar en acción antes de ajustar todas las tuercas y tornillos teóricos es el Protocolo de Montreal (y también es un modelo potencial para abordar otros problemas mundiales complejos).

En la década de 1970, la gente empezó a notar que la capa de ozono de la atmósfera superior se estaba reduciendo en los polos, y en particular en la Antártida. La capa de ozono es lo que da el color azul al cielo. También permite que exista la vida en la tierra, porque absorbe la radiación ultravioleta nociva del sol. Poco más de una década después, los científicos concluyeron que

la culpa recaía en la emisión de clorofluorocarbonos y otras sustancias que agotan la capa de ozono (SAO), compuestos artificiales para refrigeración, gases propelentes y materiales para la producción de plásticos, como el poliestireno extruido. El uso de SAO era extendido e iba en aumento, y la industria química no tenía alternativas ni una voluntad particular para desarrollarlas. Se hizo evidente que se necesitarían acciones a escala global para abordar la crisis de ozono, motivar a la industria para encontrar alternativas a estos químicos nocivos, convencer a todos los países posibles de que prohibieran el uso e hicieran cumplir la prohibición, y recolectar y reemplazar las SAO en refrigeradores e industrias existentes.

Los obstáculos parecían ser insuperables. Los voceros industriales popularizaron la “negación del ozono”: “¿Cómo llegan a 15.000 metros de altura los gases propelentes de mi desodorante, que se emiten a nivel del mar?”. “¿Cómo llegan a los polos las SAO emitidas en Topeka?”. Los científicos elaboraron respuestas a estas preguntas, convincentes, pero no definitivas: tormentas y circulación global. Pero con el aumento de la preocupación pública pasó algo extraordinario: incluso sin certezas científicas, los gestores de políticas, ambientalistas, científicos y líderes industriales decidieron que los riesgos que presentaba la disminución de la capa de ozono eran tan graves que ameritaban tomar precauciones.

En 1987, 46 países firmaron el Protocolo de Montreal para proteger la capa de ozono mediante la eliminación gradual de la producción y el consumo de SAO. Este entró en vigencia dos años después, y la implementación fue flexible y práctica. Dado que esta ciencia era emergente, los signatarios decidieron basar las futuras decisiones políticas en evaluaciones periódicas hechas por paneles de expertos mundiales en ciencias, medioambiente y economía. Para lograr que se unieran los 151 países restantes, los signatarios acordaron comerciar solo con otros signatarios. Enseguida adhirieron todos los países.

Para países de ingresos más bajos, sin los recursos necesarios para reemplazar las SAO, la implementación no fue punible. Se pidió a los países no cumplidores que trabajaran con un organismo de la ONU para preparar planes de acción y ponerse al día con el cumplimiento del



El Protocolo de Montreal es un marco global vigente de políticas con el cual 197 naciones tratan amenazas a la capa de ozono. Aquí, los representantes se reúnen en la sesión de apertura en la 28.ª reunión de partes según el protocolo, en 2016. Crédito: Ministerio de Ambiente, Ruanda/Flickr CC BY 2.0.

Protocolo. En 1991, se fundó el Fondo Multilateral, por el que los países más ricos ofrecieron unos US\$ 4.000 millones para ayudar a los de menores ingresos a cumplir con lo pactado. Hacia 2010, los 142 países signatarios en desarrollo lograron eliminar las SAO por completo.

El Protocolo de Montreal fue el primer tratado de la ONU de la historia en lograr ratificación universal. Esto demuestra que, a pesar de la teoría económica, es posible hallar soluciones colectivas a dificultades que parecen no tener solución. También demuestra algo particularmente crucial para estos tiempos: podemos afrontar las dificultades ambientales globales más complejas de forma efectiva y cabal. Las preocupaciones por la disminución de la capa de ozono pasaron de ser un problema ambiental periférico a ser impulsoras de cooperación nacional e internacional sin precedentes. Para este año, se eliminó gradualmente el 98 por ciento de las SAO incluidas en casi 100 químicos peligrosos del mundo. Los 197 signatarios cumplen con el Protocolo. Según las proyecciones, la capa de ozono volverá a los niveles de 1980 entre 2045 y 2065.

Un beneficio imprevisto del Protocolo de Montreal es la protección climática que ya logró. Al quitar de la atmósfera algunos de los gases de efecto invernadero más poderosos, el aporte del tratado para mitigar el cambio climático es

mayor que el primer objetivo de reducción global del Protocolo de Kioto, centrado en el clima. Este último fue una extensión de un marco mundial establecido en 1992 para evitar la interferencia humana “peligrosa” en el sistema climático. Dicho marco, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), propuso un objetivo simple: reducir la emisión de gases de efecto invernadero de todos los sectores para que el calentamiento global sea inferior a 2 °C. Al igual que el Protocolo de Montreal, fue ratificado por 197 países y se basa en un panel de investigadores expertos para guiar y adaptar las respuestas políticas. Pero el cambio climático es mucho más complejo y polémico que proteger la capa de ozono. Hasta ahora, este marco no ha sido tan eficaz como el Protocolo de Montreal ni por asomo; si el aumento de la preocupación pública y los virajes políticos cambiarán esto, aún está por verse.

En 2000, luego de adoptar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, se establecieron Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para todos los estados miembro. La declaración manifiesta que todas las personas tienen derecho a libertad, igualdad y un estándar de vida básico que incluye ser libre de hambre y violencia. Los ODM establecieron ocho metas específicas que se debían alcanzar para 2015 a fin de reducir la pobreza en todos los países, y hubo algunos logros: los estados miembro alcanzaron tres de las ocho metas, e hicieron grandes avances en cuatro de las cinco restantes. Para ayudar a los países en desarrollo a alcanzar las metas, los países desarrollados acordaron cancelar unos US\$ 50.000 millones de deuda de los países pobres con deudas importantes.

En 2015, la ONU desarrolló una serie de Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) para alcanzar los ODM. Los ODS son el marco político global más complejo hasta hoy, e incluyen 17 metas globales diseñadas para “lograr un futuro mejor y más sustentable para todos”. Un marco de informes obliga a los 193 estados miembro ratificantes a informar los progresos en 169 objetivos y 232 indicadores aprobados. Los ODS demuestran labores incluso más ambiciosas para trabajar de forma colectiva y abordar las dificultades globales.

Si bien estos marcos de políticas globales han triunfado en distintas medidas, tienen elementos importantes en común: reconocen el problema; en general, concuerdan en las causas y las soluciones; tienen metas idealistas, pero específicas; obligan a los países desarrollados a llevar la delantera (a veces, con recursos); poseen estructuras de monitoreo y evaluación; y, en los mejores casos, son acuerdos vinculantes que definen el cumplimiento e incluyen informes obligatorios.

Gracias al cielo, los economistas no se encargaron del diseño de dichos marcos. Todavía estaríamos esperando el marco teórico para las labores colectivas, antes de que pudiéramos empezar con la implementación. Por suerte, gente más pragmática se dio cuenta de que encontrar una solución estructural que satisfaga una serie de principios predeterminados es menos importante que actuar para superar una dificultad existencial y afrontar los obstáculos a medida que aparecen.

En el Instituto Lincoln, adoptamos un enfoque similar para cumplir nuestra misión global. El marco guía, nuestro Camino hacia el Impacto, ilustra nuestra estrategia para abordar seis desafíos sociales, ambientales y económicos con el uso de políticas de suelo. Establecimos objetivos a mediano plazo, y pronto identificaremos una serie de referencias con las cuales podemos hacer un seguimiento de los logros. En los próximos meses, alinearemos los objetivos y las referencias con los ODS correspondientes. Así, demostraremos nuestro compromiso y aporte para un futuro mejor y más sustentable para todos. También reconocemos que nuestro trabajo de campo no siempre se alinearán con los objetivos estratégicos mejor elaborados, y estamos trabajando para mantener una flexibilidad suficiente para hacer frente a los obstáculos que surjan. Si algo aprendí es que la práctica hace imperfecta a la teoría, y que eso es bueno. □