

# TENER EN CUENTA LOS RIESGOS SISTÉMICOS

El siglo XXI estará marcado por fuertes perturbaciones,  
con graves riesgos para la sociedad

**Ann Florini y Sunil Sharma**



Las presiones generadas por la pandemia de COVID-19 obligan a estimar la capacidad del mundo para gestionar los riesgos sistémicos. Estos giros aparentemente inesperados seguirán produciéndose, causados por la creciente fragilidad de los órdenes político, social, económico y financiero, todos ellos supeditados a un entorno natural casi al límite. La evolución constante y simultánea de todos los sistemas provocará graves perturbaciones durante el siglo XXI, con serios peligros y posibles amenazas existenciales para la sociedad.

Para lidiar con estos problemas se requieren cambios profundos en la forma en que se toman y aplican las decisiones. Durante décadas, la humanidad ha intentado manejar la economía —sociedades enteras, de hecho— como si fuese una maquinaria compleja, reparándola y ajustando las palancas más importantes para obtener un rendimiento óptimo. Pero últimamente hemos empezado a darnos cuenta de que este planteamiento es erróneo. Durante décadas, el comportamiento miope y el énfasis en la eficiencia y los beneficios financieros de los accionistas han predominado en la toma de decisiones políticas y económicas, dando lugar a sistemas en cierto modo eficientes, pero por lo general frágiles y desprovistos de resiliencia.

Desde hace tiempo, el pensamiento de la economía política va más allá de la visión tecnocrática de la gobernanza y reconoce la importancia del poder político y de los intereses creados a la hora de definir las normas, estructurar los incentivos y asignar los recursos. Ahora, para abordar la complejidad de una población mucho más numerosa, cada vez más entrelazada y con repercusiones sociales y ambientales mayores, debemos ampliar todavía más nuestros conocimientos sobre economía política. Las políticas, en vez de dar prioridad a la eficiencia, deben procurar la resiliencia de las sociedades a todo tipo de amenazas: enfermedades pandémicas, volatilidad climática o tensiones económicas y financieras.

### Turbulencias políticas

Los sistemas políticos actuales suelen reflejar las preferencias de sus élites y tienen dificultades para satisfacer las necesidades del público en general. Antes de la pandemia, estallaron protestas multitudinarias en todo el mundo (desde Chile hasta la RAE de Hong Kong), a menudo estimuladas por ráfagas de descontento que provocaron tormentas de ira. El auge del populismo nacional y la polarización política en muchas partes del mundo, incluidas las democracias líderes, refleja

la pérdida de confianza en las instituciones y en los conciudadanos, lo cual a su vez mina la confianza social de la cual depende el buen gobierno. A nivel mundial, el orden internacional oficial posterior a la Segunda Guerra Mundial, centrado en la estabilidad y la prosperidad de una parte importante de la humanidad, ha perdido el rumbo y podría desintegrarse.

La pandemia no ha provocado estas debilidades, sino que las ha sacado a la luz, y las respuestas sociales ofrecen pistas sobre cómo construir políticas más resilientes basadas en una confianza social renovada. En general, la comunidad científica biomédica ha dejado de lado la rivalidad centrada en becas y publicaciones de prestigio para compartir sus estudios. Fundaciones y redes informales, desde asociaciones de exalumnos hasta programadores y emprendedores, han reclutado voluntarios y han movilizado recursos, primero para Wuhan y ahora para todo el mundo. Lo más significativo es que el mayor reconocimiento del valor social de los trabajadores del sector de servicios, que perciben una compensación insuficiente —asistentes de salud, empacadores de carne, maestros— podría promover el dinamismo político necesario para corregir las desigualdades que han polarizado a las sociedades y han minado la confianza social.

### Fragilidades económicas y financieras

Las respuestas de política a la crisis financiera de 2008 evitaron la inminente caída, pero no lograron situarnos en una senda de crecimiento sostenible e inclusivo. La política fiscal, sujeta a límites políticos, no llegó a estar a la altura de las circunstancias. Se intentó corregir las deficiencias a través de la política monetaria —nueva y tradicional—, pero esta vía parece agotada e ineficaz. Tras la crisis, los precios de los activos se recuperaron, pero la deuda pública y privada ha seguido creciendo y, en muchos países, la desigualdad de la riqueza se ha disparado. La demanda mundial sigue siendo insuficiente, y las tasas de inflación se resisten a subir hasta los objetivos fijados por muchos bancos centrales.

En la práctica, la respuesta a la pandemia de coronavirus ha dejado a la economía mundial en coma temporal, agravando las dificultades para abordar los retos actuales: sistemas de salud y seguridad social inadecuados; alto endeudamiento de instituciones financieras y no financieras, hogares y gobiernos; desigualdad de ingresos; deficiencias en el gobierno corporativo; supervisión y regulación deficientes por parte del gobierno, y destrucción del medio ambiente. Estos problemas se enmarcan en sistemas económicos y

financieros al borde de profundos cambios, impulsados por innovaciones como la tecnología de cadenas de datos o la inteligencia artificial.

La crisis de 2008 nos enseñó algo fundamental: la necesidad de abordar la estabilidad financiera de forma sistémica (véanse Agur y Sharma, 2015, y Arner *et al.*, 2019). Demostró que las normas microprudenciales tradicionales habían dado demasiada importancia a los distintos actores financieros, sin hacer caso de los resultados colectivos fortuitos de las interacciones del mercado. La respuesta de los países a la crisis financiera conllevó la creación de marcos y agencias de regulación macroprudencial para garantizar la estabilidad y la resiliencia del sector financiero. Los responsables de la toma de decisiones deben ampliar este pensamiento sistémico a toda la economía e invertir en una mayor participación pública para facilitar las reformas y el desarrollo de soluciones duraderas.

### Turbulencias planetarias

Por fin, parece que todo el planeta se ha dado cuenta de la magnitud de la crisis ambiental. Océanos maltratados, ecosistemas destruidos, especies extinguidas y fenómenos meteorológicos extremos generan flujos de refugiados, debilitan la agricultura y amenazan las cadenas de suministro mundiales. Si no se adoptan medidas urgentes, la subida del nivel del mar en las próximas décadas inundará ciudades como Shanghái o Miami, y el aumento de las temperaturas podría hacer inhabitables grandes extensiones del planeta. No obstante, los instrumentos estándar no respaldan de forma adecuada las intervenciones locales, que es donde se sienten estos efectos, y siguen divididos en estructuras regulatorias inconexas que gestionan la contaminación y la destrucción ambiental como “externalidades” y no como elementos de un sistema interconectado.

El Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático demuestra que con un objetivo común amplio y estructuras institucionales adecuadas se consigue abordar mejor la gestión de las complejidades sistémicas (Florini y Florini, 2017). Este Acuerdo establece un objetivo de calentamiento global inferior a 2 °C, preferiblemente 1,5 °C, pero, al contrario que otras iniciativas anteriores fallidas, no obliga a consensuar la solución. Lo que sí hace es obligar a las partes a determinar qué medidas tomarán a nivel nacional, divulgar periódicamente sus emisiones y acciones, y reunirse cada cinco años para actualizar los planes nacionales, con el fin de adaptarlos a los nuevos conocimientos científicos y avances tecnológicos. Fundamentalmente, promueve de forma activa la participación de ciudades y otros actores subnacionales, la sociedad civil y

el sector privado, dando rienda suelta a un sinnúmero de valiosas iniciativas conectadas entre sí y con múltiples participantes que, si se las implementa cabalmente nos acercarán al objetivo de los 2 °C. El planteamiento de París combina una visión gestionada centralmente y una ejecución descentralizada y flexible a través de múltiples actores, y es adecuado para gestionar sistemas complejos (Kupers, 2020).

### Interacciones de las esferas

Las tres esferas del bienestar de las personas —política, economía y sistemas naturales— son cada vez más frágiles y difíciles de gestionar. Además, las fragilidades interactúan.

Una economía que genera cada vez más desigualdad y un entorno físico marcado por la volatilidad climática y la destrucción de ecosistemas dificulta que los hogares medios puedan valerse por sí mismos. Ello genera políticas más disgregadoras, que a su vez tienen menor capacidad para ampliar la resiliencia de la sociedad a las tendencias de disminución del ingreso y el cambio climático. Si los sectores empresarial y financiero se centran solo en acumular beneficios sin asumir responsabilidades con el medio ambiente y la sociedad —y la supervisión política y reguladora es débil—, es probable que la desigualdad y la emergencia climática empeoren. Ello, a su vez, perjudicará a los sectores empresarial y financiero, así como al sistema político. La crisis climática, sumada a una gobernanza disfuncional, probablemente llevará a una economía nociva para las empresas y el sector financiero, puesto que las tormentas de fuego, los fenómenos meteorológicos extremos y el aumento del nivel del mar perturbarán las cadenas de suministro y obligarán a los trabajadores a emigrar.

Afrontamos ahora una tarea titánica: replantearnos la forma de gobernar y gestionar. Si las herramientas que tenemos no sirven, ¿qué podemos hacer?

### Gestión de riesgos sistémicos

Los sistemas políticos actuales —gobiernos, poderes legislativos y burocracias— pueden hacer bien las cosas si los problemas son predecibles. Aplican normas desarrolladas a partir de la experiencia y análisis basados en datos históricos. Es un método que funciona en muchas tareas, pero los procesos gubernamentales presuponen previsibilidad, están supeditados a acuerdos sobre eventos futuros probables y dividen la toma de decisiones en silos estrechos. No logran gestionar con éxito los riesgos comunes a varios silos e imprevisibles por naturaleza.

Como sabemos que las pandemias, las crisis económicas y la inestabilidad climática tendrán repercusiones

importantes, pero no podemos predecir exactamente dónde o cuándo, debemos asignarle a la resiliencia —la capacidad de la sociedad para absorber los cambios y adaptarse a ellos, y prevenir fallos sistémicos— la misma importancia que se le da hoy a la eficiencia. Los sistemas complejos presentan interacciones multidimensionales entre distintas personas, sectores, instituciones y políticas; interacciones con gran diversidad de circuitos de retroalimentación, trayectorias interdependientes, rezagos entre causa y efecto, y puntos de inflexión.

La realidad de los riesgos sistémicos —complejos, inciertos y ambiguos— exige basar los criterios de decisión en un nuevo conjunto de principios:

- **Solidez:** Las autoridades deben optar por medidas sólidas, más que optimizadas con precisión, que funcionen en un amplio abanico de escenarios futuros. Las decisiones deben ser flexibles para poder aprovechar las oportunidades en las intervenciones venideras y no limitar excesivamente las opciones futuras.
- **Gobernanza multidimensional:** Las sociedades complejas requieren perspectivas integradas y amplias para poder tomar las decisiones correctas; para ello, hace falta un planteamiento de gobierno integral y soluciones para el conjunto de la sociedad. Es fundamental la colaboración entre el público, las autoridades, los expertos y otros participantes en materia de conocimientos, experiencia, interpretación, inquietudes y perspectivas.
- **Empoderamiento de la autoorganización** (McChrystal *et al.*, 2015): La fragilidad sistémica puede manifestarse de distintas maneras según el lugar; por ejemplo, como consecuencias climáticas que requieren la acción autoorganizada y flexible de un amplio conjunto de actores sociales. Las autoridades tienen capacidad para informar, empoderar y coordinar desde la base estas respuestas, que quedan fuera de la capacidad propia del gobierno central.
- **Comunicación:** Comunicar la dinámica social al público es tarea difícil pero fundamental. Cuesta consensuar un conjunto de políticas o cambios estructurales si no existe un entendimiento común sobre la naturaleza de los problemas complejos que afrontamos. La comprensión pública genera confianza y hace que las decisiones colectivas se sientan como propias.
- **“Escrutinio de horizontes” e intervención temprana:** Aunque los sistemas complejos son impredecibles, técnicas como el escrutinio de horizontes y el análisis de escenarios pueden servir para reconocer las señales de problemas emergentes que podrían causar perturbaciones sistémicas. La reciente crisis financiera mundial y la actual pandemia han dejado

claro que las perturbaciones sistémicas ocasionan enormes costos sociales. Las sociedades deben instar a sus líderes a centrarse en la prevención.

El siglo XXI se parece cada vez menos al mundo de nuestros antepasados. La tecnología está alterando la naturaleza de las economías y la interacción humana. El poder de los gobernantes tradicionales está cambiando de manos, pero no para pasar a instituciones bien estructuradas capaces de gestionar de manera fiable el cambio de orden mundial. Las tormentas, olas de calor, inundaciones y sequías nos advierten con su periódica devastación que los modelos climáticos están cambiando. El malestar social y la desigualdad van en aumento, y nadie sabe con seguridad de dónde vendrá el trabajo en el futuro o cómo será el contrato social.

En este mundo, no hay forma de prever las consecuencias exactas de la fragilidad sistémica. Las instituciones y los procesos de toma de decisiones, que presuponen un grado de previsibilidad nada realista, todavía no se han adaptado a esta realidad.

No obstante, recientes iniciativas en los frentes político, económico y ambiental dejan entrever cómo hay que actuar y qué principios básicos pueden guiarnos en la transición a una nueva economía política. En todos los rincones del mundo se están probando formas para aplicar estos principios: departamentos de “futuro” en gobiernos nacionales, diseño de la producción con arreglo a una “economía circular” para eliminar residuos, o redes con múltiples participantes centradas en la transformación sistémica. La pandemia y sus consecuencias deben estimular la expansión de estos experimentos para conseguir la clase de resiliencia que nuestra sociedad mundial y compleja necesita desesperadamente. **FD**

**ANN FLORINI** es profesora clínica de la Thunderbird School of Global Management en la Universidad del Estado de Arizona.

**SUNIL SHARMA** es profesor visitante distinguido en la Elliott School of International Affairs de la Universidad George Washington, e investigador asociado principal en el Consejo de Políticas Económicas en Zúrich, Suiza.

#### Referencias:

- Agur, I., y S. Sharma. 2015. “Rules, Discretion, and Macro-Prudential Policy”. En *Institutional Structure of Financial Regulation—Theories and International Experience*, editado por Robin H. Huang y Dirk Schoenmaker. Londres: Routledge.
- Amer, D. W., E. Avgouleas, D. Busch y S. L. Schwarcz, eds. 2019. *Systemic Risk in the Financial Sector: Ten Years after the Great Crash*. Toronto: Centre for International Governance Innovation.
- Florini, A., y K. Florini. 2017. “It’s Not Just about Paris: International Climate Action Today”. *Foreign Service Journal* (julio/agosto): 26–31.
- Kupers, R. 2020. *A Climate Policy Revolution: What the Science of Complexity Reveals about Saving Our Planet*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McChrystal, S., T. Collings, D. Silverman y C. Fussell. 2015. *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. Nueva York: Portfolio/Penguin.