

LA REFORMA FINANCIERA DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE BARACK OBAMA: ¿UN NUEVO PARADIGMA SOBRE LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y MERCADO EN ESTADOS UNIDOS

Andrés Martín Garrido Sánchez¹
Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen

El presente artículo es un análisis de la reforma financiera del gobierno del presidente Barack Obama, especialmente la implementación a la fecha de la Ley Dodd-Frank, tanto en lo que concierne a los aspectos económico-financieros como en lo referente a los aspectos político-institucionales. Su objetivo es demostrar que, si bien la referida política de reforma conllevaría a la reivindicación del papel regulador y supervisor del Estado en el sistema financiero de Estados Unidos (surgiendo con ello la posibilidad de un nuevo paradigma en la relación entre Estado y mercado), su implementación no equivaldría a una reforma integral del mismo. Ello, a razón de que los mismos responsables de la crisis de 2008 se mantienen en el poder; a que se estaría dejando sin resolver otras dificultades importantes; las críticas de congresistas republicanos y la oposición de las grandes compañías de la industria financiera.

Teniendo en consideración el objetivo del artículo, el tipo de investigación es explicativa y el método se compone de un estudio de procesos dadas las unidades de observación: a) la crisis financiera de 2008-2010, b) las implicancias de la crisis, c) los rescates financieros, y, d) la reforma financiera como expresión de la reivindicación del Estado en el sistema financiero de Estados Unidos. El énfasis del análisis estará en los procesos, incorporando los principales factores políticos y económicos que influyen en dichos procesos.

Palabras clave: *crisis financiera, industria financiera, reforma financiera, Estado, mercado, Estados Unidos, Barack Obama*

¹ El autor es primer secretario del Servicio Diplomático del Perú y máster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Relaciones Internacionales de la PUCP. El presente artículo es un resumen de su tesis de grado. Asimismo, el autor es magíster en Diplomacia y en Derecho Internacional de los Tratados por la Academia Diplomática del Perú; realizó estudios de posgrado en la United Nations University, Tokio, Japón; y en la Temple University, Campus Japan. A partir del 1 de octubre de 2012, desempeña funciones en el exterior en la Embajada del Perú en la República de Costa Rica.

Introducción

Justo antes de las elecciones de 2008, cuando la crisis financiera se hizo más evidente, el candidato a la presidencia Barack Obama señaló que “la ambición e irresponsabilidad de Wall Street y las fallas de regulación provocaron la crisis”. Subrayó que “la falta de supervisión en Washington y en Wall Street es lo que nos metió en este problema”. Luego de asumir la presidencia en enero de 2009, Barack Obama habló de la necesidad de reformar la industria financiera: “Necesitamos regular el riesgo sistémico, más requisitos de capital, una protección financiera al consumidor y cambiar la cultura de Wall Street”.

El 11 de julio de 2010, el presidente Obama refrendó la Ley Dodd-Frank de reforma financiera y de protección de los consumidores, fecha en la que entró en vigor. Debe su nombre al senador senior Christopher Dodd del Estado de Connecticut y al representante Barney Frank del Estado de Massachusetts. Ambos son miembros del Partido Demócrata. La ley fue patrocinada por el 111 Congreso de Estados Unidos, controlado por los demócratas. Se trata de una enorme y compleja ley que, según se informa, fue resultado de varios compromisos.²

El objetivo de la ley, de acuerdo con su primera página, es: «*to promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end “too big to fail”, to protect American tax payers by ending bailouts, to protect consumers from abusive financial services practices, and for other purposes.*».³

En ese sentido, la ley Dodd-Frank aborda una reforma financiera que alcanza casi todos los aspectos de la industria de los servicios financieros con el objetivo de devolver a los inversores la confianza en la integridad del sistema.

Análisis de la Ley Dodd-Frank

La ley Dodd-Frank fue escrita en el período que siguió a la crisis financiera bajo considerable presión política con dos objetivos muy claros: 1) reducir los riesgos del sistema bancario paralelo (*shadow banking system*) mediante una regulación más cuidadosa de los instrumentos e instituciones de las actuales finanzas y 2) reducir los daños en caso que grandes instituciones financieras colapsen (*too big to fail*).

Se podría decir que entre las fortalezas de la ley se incluye su énfasis en las pruebas de resistencia del sector financiero, a fin de demostrar su solvencia.⁴

² Ver Binyamin Appelbaum, *Lawmakers At Impasse On Trading*, The New York Times, 23 de junio de 2010: <http://www.nytimes.com/2010/06/24/business/24regulate.html>; y Jim Puzzanghera, *Congressional Negotiators Wrap Up Work On Financial Reform Legislation*, The Los Angeles Times, 26 de junio de 2010: <http://articles.latimes.com/2010/jun/26/business/la-fi-financial-reform-20100626>.

³ “Promover la estabilidad financiera de los Estados Unidos al promover la rendición de cuentas y la transparencia en el sistema financiero, terminar con ‘demasiado grande para fallar’, proteger el pago de impuestos americanos al terminar con los rescates, proteger a los consumidores de las prácticas abusivas del servicio financiero y para otras finalidades”. Texto de la Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: http://docs.house.gov/rules/finserv/111_hr4173_finsrvcr.pdf.

⁴ Para ello se ha creado la *Consumer Financial Protection Bureau* (CFPB), agencia independiente encargada exclusivamente de velar por la protección del consumidor de productos y servicios financieros (<http://www.consumerfinance.gov>); el *Financial Stability Oversight Council* (FSOC), consejo de supervisión de estabilidad financiera presidido por el Secretario del Tesoro, con importantes responsabilidades, entre ellas identificar y responder riesgos sistémicos (<http://www.treasury.gov/initiatives/fsoc/Pages/default.aspx>). La *Office of Financial Research* OFR que pertenece al Departamento del Tesoro, cuyo personal está formado por expertos con conocimientos altamente sofisticados que apoyan el trabajo del FSOC recopilando datos financieros y llevando a cabo análisis económicos; y, la *Office of Credit Ratings* OCR dentro de la *Securities Exchange Commission* (SEC), esta última equivalente en el Perú a la Superintendencia de Banca y Seguros, con el poder para multar a las agencias de calificación crediticia.

Asimismo, incluye la llamada *Regla Volcker* y el enfoque en la regulación de las más grandes instituciones financieras no bancarias.⁵ La ley; sin embargo, tendría varias debilidades por ser compleja e irregular, en términos de regulación. Deja vacíos para algunas actividades y en otras es excesivamente reguladora. Además, resulta problemática en la calidad de la supervisión (Ludwig, 2012). Queda claro que el sistema financiero sigue siendo tan proclive a los rescates después de la ley Dodd-Frank como lo fue en el pasado y que podría tener más sentido enfocarse en la bancarrota como una solución a escoger para las instituciones financieras en problemas.

David Skeel, en su libro *The New Financial Deal, understanding the Dodd-Frank Act and its (unintended) consequences*, sostiene que no basta ver la sustancia de la ley, sino también el clima político y económico que llevó a cabo esta regulación. Skeel identifica dos temas que considera surgen de la ley y que son muy peligrosos: 1) la asociación entre el gobierno con las más grandes instituciones financieras y 2) la especial intervención por parte de los reguladores, en vez de una mayor respuesta basada en reglas predecibles a la crisis (Skeel, 2011). Skeel, al igual que Charles Ferguson en su documental *Inside Job* (2010), destaca la tendencia o inclinación del gobierno del presidente Obama hacia las corporaciones, en particular de aquellas personas vinculadas a los rescates del año 2008, tales como Tim Geithner, su actual Secretario del Tesoro.

En resumen, la reforma financiera del gobierno del presidente Obama da ciertas muestras de debilidad. Cuestiones críticas como la creación de un fondo especial financiado por las instituciones financieras que sirva de

respaldo para futuras crisis (también como un mecanismo para recuperar el dinero gastado por el gobierno en los rescates), el futuro de las calificadoras de riesgo, del poder de los lobbistas y las compensaciones a los ejecutivos, no han recibido propuestas significativas. Por otro lado, el Congreso habría fracasado en tratar de resolver una de las principales causas de la crisis financiera: los límites del apalancamiento financiero, lo que constituye una grave falencia en la actual reforma financiera.

Para los más críticos, la política de reforma financiera ha conseguido muy pocos logros porque estaría siendo influenciada por lobbies de Wall Street y Washington D.C., en especial de la *Financial Services Roundtable*.⁶ Algo interesante de observar, es que el actual Secretario del Tesoro, Timothy Geithner, el principal asesor económico del Obama; Larry Summers, el presidente de la CFTC; Gary Gensler y la Presidenta de la SEC, Mary L. Shapiro, todos asesores económicos del Presidente Obama, son las mismas personas que habrían construido la anterior estructura financiera que condujo a la crisis de 2008, y continúan en el poder (Ferguson, 2010). En 2009, Obama volvió a nombrar a Ben Bernanke. Por otra parte, llama la atención que desde 2010 no se ha demandado penalmente a ningún ejecutivo, ni corporación financiera, vinculados a la crisis de 2008, por delitos, por títulos o fraude en contabilidad. La administración de Obama tampoco ha hecho nada por recuperar, por ejemplo, las compensaciones que se dieron a los ejecutivos durante la burbuja inmobiliaria.

Uno de los políticos más críticos de la Ley Dodd-Frank, es el actual presidente del Comité de Servicios Financieros del Congreso, el

⁵ La Regla Volcker busca prevenir otra crisis financiera y poner fin al *too-big-to-fail* (demasiado grande para caer). Establece requisitos más exigentes sobre el capital y nivel de endeudamiento a los bancos estadounidenses, le pone restricciones en la negociación de acciones propias, en inversiones en fondos de inversión libre, entre otros. La regla también es aplicable a instituciones no bancarias.

⁶ Asociación que congrega y representa a todos los sectores de la industria de servicios financieros. http://www.fsround.org/fsr/about/member_companies.asp

representante Republicano Spencer Bachus. Señala que la ley es poco práctica e innecesaria para las instituciones financieras del país. Sostiene que sería una pesada carga para las pequeñas empresas: el duplicarles los trámites burocráticos, en vez de atraerlas a la realización de actividades que contribuyan al crecimiento de la economía y generación de empleos (incluso la llama *the Burden Tracker bill*). Bachus indica que la ley obliga a los reguladores oficiales proponer alrededor de 400 nuevas reglas y requerimientos que deberán ser seguidos e implementados por el sector privado.⁷

En el campo académico, también se aprecia fuertes críticas. El *Committee on Capital Markets Regulation* (CCMR), cuyos vicepresidentes son nada menos que Glenn Hubbard, actual Decano de *Columbia Business School*, y John Thornton, presidente de la Brookings Institution, considera que el principal problema de la regulación, sigue siendo el prevenir el riesgo sistémico. En ese marco, sostiene que la *Regla Volcker* no tiene ningún potencial para reducirlo porque no apuntaría a la deuda que posee las instituciones, ni la posición de sus derivados, ni su ámbito y complejidad de sus relaciones financieras; para la CCMR, la reforma debería enfocarse principalmente a reducir el riesgo sistémico mediante la reducción de la interconectividad de las instituciones fallidas en el sistema para que su eventual caída no cause daños mayores (Scott, 2011).⁸

Implementación de la Ley Dodd-Frank

A partir de su implementación en julio de 2010, la ley Dodd-Frank ha conducido a una reforma integral en diferentes áreas a través de la creación

de una autoridad que regula a las compañías de Wall Street que constituyan una amenaza para la estabilidad financiera, sin importar su tamaño o tipo corporativo; la promulgación de una resolución para reducir a estas grandes compañías en caso de una crisis sin generar pánico financiero o poner a los contribuyentes en apuros; el atacar la evasión regulatoria, restringir actividades de riesgo y fortalecer la supervisión bancaria; exigir transparencia en las transacciones e intercambios de capital y derivados estandarizados en todo el mercado; y, crear una agencia para la protección financiera del consumidor dedicada a velar por los intereses de los hogares estadounidenses.

De acuerdo con Michel Barr, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan y uno de los arquitectos de la nueva estructura financiera, no obstante lo avanzado, la reforma financiera y el sistema financiero enfrentan amenazas importantes. La más importante es que los reguladores necesitan culminar el trabajo de implementación de la Ley y de sus nuevas reglas. Sin embargo, según Barr, un problema central ha sido el Congreso: un número de Republicanos ha tratado de frustrar la reforma al bloquear la dación de fondos necesarios (para la *Commodity Futures Trade Commission, CFTC*), bloquear nominaciones (como con el caso de la *Consumer Financial Protection Bureau*), o presentar medidas adicionales para revocar partes de la ley (como los requerimientos para la venta libre de derivados) (Barr, 2011).

Considerando que la ley de reforma tiene como principal objetivo el evitar una nueva crisis, Paul Krugman ha manifestado que a Estados Unidos

⁷ <http://financialservices.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=291036>

⁸ Ante la crítica y presión de políticos y lobbistas, el Secretario del Tesoro Geithner salió al frente a defender los avances de la reforma: *These reforms are not perfect, and they will not prevent all future financial crises. But if these reforms had been in place a decade ago, then the rise in debt and leverage would have been less dangerous, consumers would not have been nearly as vulnerable to predation and abuse, and the government would have been able to limit the damage that a financial crisis could have on the broader economy. President Obama, along with Sen. Chris Dodd and Rep. Barney Frank, deserves enormous credit for pushing for tough reforms quickly.* (Geithner, 2012).

le va a tomar un buen tiempo recuperarse si es que no realiza una reforma profunda del sector financiero (Krugman, 2010). Uno de los factores que obstaculizaría la viabilidad de la reforma, según Krugman, es la indecisión del Gobierno en llevarla a cabo a plenitud, lo que conlleva a una pérdida de impulso para efectuarla.

Está claro que algunos representantes republicanos, lobbistas y grandes bancos se oponen a realizar una reforma real. Ello implica establecer reglas drásticas a las grandes corporaciones al introducir disciplina al mercado, básicamente no prometiendo rescatar a los bancos en el futuro. Sin embargo, dice Krugman, a la hora de la verdad los gobiernos siempre terminan rescatando a las instituciones financieras clave durante una crisis.

Al ver sombrío el panorama del sector financiero, Joseph Stiglitz también considera que es mil veces mejor no hacer la reforma financiera si es que esta se va hacer mal, dado que una reforma financiera débil –Stiglitz ya la califica de fallida– no se vería puesta a prueba hasta la siguiente gran crisis (Stiglitz, 2010).

Análisis de la crisis financiera 2008-2010

La crisis no fue un accidente, fue causada por una industria financiera fuera de control, en la que el Estado no estaba preparado para cumplir su rol. Muestra de ello es que los reguladores y las grandes corporaciones fallaron, más de una vez, en entender los riesgos que presentaba cada institución.⁹ La crisis motivó una rápida y fuerte intervención del Estado mediante un millonario rescate financiero. Aquí se puede observar que

los llamados ‘defensores del libre mercado’ en Estados Unidos traicionaron los principios del pensamiento económico neoliberal. El criterio aplicado fue realista. El objetivo fue salvar el sistema financiero estadounidense del desastre. El Estado norteamericano nacionalizó la banca, las entidades financieras y aseguradoras quebradas con la esperanza de recuperar la confianza para reactivar el sistema de crédito en el país: sin embargo, por otro lado, se dio inicio a un tiempo de recesión internacional y de dificultades para el empleo.

En síntesis, tal como sucedió en Islandia, la amplia desregulación y la débil supervisión por parte del Estado permitieron que las finanzas, incluida la corrupción de Wall Street y de Washington D.C., se impusieran a la economía real y provocara su ruina (Ritholtz, 2009).

Aunque parezca increíble, los funcionarios públicos y altos ejecutivos, tomadores de decisión, responsables de la crisis que se beneficiaron a costa de la pérdida pública en Estados Unidos, se mantienen en el poder.

Nomi Prins, destacada periodista experta en temas financieros, en su libro *It Takes a Pillage: Behind the Bonuses, Bailouts, and Backroom Deals from Washington to Wall Street*, sostiene que las razones de la crisis de 2008-2010 son básicamente políticas y no económicas. No se permitió la intervención del Estado en el sector financiero por cuestión ideológica (Prins, 2009). De acuerdo con Prins, la FED, años atrás con Alan Greenspan a la cabeza, al reducir las tasas de interés drásticamente, permitió a los bancos ofrecer grandes cantidades de préstamo, lo que generó un exceso de capital, el cual, por su natural ambición, fue aprovechado

⁹ El Gobierno del presidente Bush dejó caer a Lehmann Brothers, según opinión de Henry Paulson y Ben Bernanke “para calmar los mercados”, pero no coordinaron ni consultaron a sus pares internacionales sobre las decisiones que tomarían, Paulson y Bernanke no llegaron a entender las consecuencias de la quiebra de Lehmann Brothers en otros países, especialmente en Reino Unido. Londres fue un caos y contagió a todo el sistema financiero internacional. Singapur, China y otros países fueron afectados. Al final la población más pobre fue la más afectada.

por el capital financiero en financiar la compra de casas o hipotecas, lo que generó una fuerte especulación. Posteriormente, la crisis obligó al gobierno norteamericano a intervenir, al efectuar el multimillonario rescate financiero. Prins cuestiona la legitimidad del rescate, al que califica de *pillaje y extorsión cuasi-legal* de los banqueros de Wall Street y de las autoridades del Departamento del Tesoro y de la Reserva Federal, miembros del grupo de los llamados en el mundo académico como *los Amos del Universo* (Kennedy, 2009).¹⁰ Nomi Prins, se cuestiona el rescate financiero por ser antidemocrático y por su falta de legitimidad (Prins, 2009). En tal sentido, es necesario revisar el carácter de la decisión del rescate financiero por parte de los tomadores de decisión (conservadores y neoliberales) que habrían traicionado los principios de su doctrina por puro pragmatismo.¹¹

Por otra parte, hay que tener muy presente la teoría de inversión de partidos políticos del reconocido politólogo norteamericano Thomas Ferguson.¹² Afirma que son las élites económicas y no los votantes los que juegan el papel principal en los sistemas políticos en Estados Unidos. Describe las elecciones presidenciales y congresales, por ejemplo, como el momento en que especialistas en inversión coinciden y compiten para controlar el Estado, conservando, en ausencia de la sociedad civil organizada y de sindicatos, el poder que pasa a manos de la economía y, sostiene,

que la candidatura con mayor financiación es siempre la ganadora. Asimismo, afirma que los congresistas de Estados Unidos defienden los intereses de una élite y arbitran los conflictos de interés de los diferentes grupos inversores en las campañas políticas. De este modo, se constituye una oligarquía que va rotando en función de intereses privados (Ferguson, 1995).

En Estados Unidos, es legal que las corporaciones ejerzan el derecho a apoyar las candidaturas políticas que más se ajusten a sus intereses. Observando la realidad, la actual campaña presidencial en Estados Unidos nos ilustra el argumento de Ferguson y el objetivo de la industria financiera en ese país. Se ha podido apreciar que al 21 de abril de 2012, la campaña por la reelección del presidente Obama había logrado reunir de grandes donantes la suma de US \$ 88,618,307,000 millones. Las seis primeras empresas de la lista eran Microsoft Corp., DLA Piper, University of California, Sidley Austin LLP, Google Inc, y Harvard University.¹³ Por el lado del candidato republicano Mitt Romney, potencial principal rival de Obama, al 21 de abril de 2012, había recibido la suma de US \$ 74,869,092 millones, siendo las seis primeras compañías de su lista, las más poderosas de la industria financiera: Goldman Sachs, JPMorgan Chase & Co, Bank of America, Morgan Stanley Credit Suisse Group y Citigroup Inc.¹⁴

¹⁰ De acuerdo con Norberto Bobbio, por legitimidad, específicamente se entiende como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal, que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza (Bobbio, 2010). Considerando que todo poder intenta ganar el consenso para que se le reconozca como legítimo al transformar la obediencia en adhesión, surge la pregunta ¿quién votó para que el Gobierno decida el salvataje financiero? ¿A quién le consultó el Gobierno para llevar a cabo esa dura medida?

¹¹ En relación al argumento anterior, vale la pena resaltar las declaraciones hechas por Noam Chomsky a pocos días de sucedida la crisis financiera en el año 2008: “Such interventionism is a regular feature of state capitalism, though the scale is unusual. A study by international economists Winfried Ruigrok and Robvan Tulder fifteen years ago found that at least 20 companies in Fortune 100 would not have survived if they had not been saved by their respective governments, and that the rest gained substantially by demanding that governments ‘socialize their losses’, as in today’s tax saver financed bail out” (Chomsky, 2008).

¹² En su clásica obra, *Golden Rule: the investment theory of party competition and the logic of money-driven political systems*, Ferguson enseña que la regla de oro del análisis político es: “to discover who rules, follow the gold”. Esta teoría permite conocer cómo funciona el complejo sistema político estadounidense e, incluso, pronosticar la política gubernamental. Está basada en un estudio sobre las relaciones políticas partidarias en Estados Unidos.

¹³ <http://www.opensecrets.org/pres12/contrib.php?id=N00009638>

¹⁴ <http://www.opensecrets.org/pres12/contrib.php?id=N00000286>

Bajo el parámetro de la *Golden Rule* de Ferguson, se puede desprender que los actores más importantes de la industria financiera tradicional en Estados Unidos estarían luchando nuevamente para apoderarse del Estado y lograr que no se lleve a cabo la reforma financiera en lo que afecte a sus intereses (sobre todo que sus ganancias no disminuyan) y, contra todo pronóstico, recuperar el prestigio perdido ejerciendo su derecho a realizar lobbies sin restricciones en el Congreso.

Indicios del surgimiento de un nuevo paradigma en la relación Estado-Mercado en Estados Unidos y a nivel global

El Estado sigue siendo el centro de la política y del poder económico mundial; sin embargo, como señala Stiglitz, en los últimos tiempos ha venido siendo restringido, por las fuerzas de la economía global, y por las demandas políticas dedevolución de poder. La globalización habría logrado una integración mucho más estrecha entre los países –entiéndase Estados– pero frente a ella ha surgido la necesidad de una mayor acción colectiva entre los países y los individuos para resolver sus problemas comunes (Stiglitz, 2006); ahora más que nunca cuando la crisis financiera de Estados Unidos pasó a convertirse en una crisis global. En ese sentido, ideas como la de Stiglitz, de que los mercados no se corrigen solos y que la intervención del Estado sí funcionan para controlarlos, habrían sido tomadas en cuenta por el gobierno de Obama luego de la crisis (como por ejemplo, la creación de una agencia para la protección financiera del consumidor) porque coadyuvan a que la economía crezca y aseguran que dicho crecimiento sea distribuido más equitativamente (Stiglitz, 2002).

El presidente Barack Obama ya ha señalado en varias oportunidades, que el Estado debería cumplir un rol más preponderante dentro de la economía en sociedad con el mercado, para combatir el desempleo, la desigualdad y la contaminación. El Gobierno, sostiene que debe

dejar de lado ideologías e intereses particulares para así implementar políticas públicas que permitan mayor transparencia en la economía, mejorar la calidad de la información sobre qué hacen las instituciones públicas y privadas, lo cual permitirá a aquellas personas afectadas por estas políticas tener mejores sugerencias en su formulación. No obstante, al igual que muchos intelectuales, Stiglitz advierte la necesidad de reinventar el Estado para hacerlo más eficiente y más responsable (Stiglitz, 2006). Se habría abierto paso a la necesidad de una nueva relación entre el Estado y el mercado, con adecuada regulación y supervisión a la economía, a fin de evitar que el mercado se deje llevar por su natural tendencia hacia los excesos (Ugarteche, 2010). Para Stiglitz, la mano invisible de Adam Smith ya no existiría, puesto que los actores privados, en especial los ambiciosos banqueros, persiguen su propio interés que no tiene por qué encajar con los intereses generales de la sociedad.

Para Paul Krugman, la economía global plantea nuevos retos, como la reacción de los Estados contra una serie de crisis financieras sin precedentes (Krugman, 2007). Krugman considera que la economía mundial está entrando a una etapa previa a la Tercera Depresión, por lo que el Estado debe cumplir a cabalidad su papel de protagonista en la economía para evitar otros colapsos financieros y asegurar el aumento general del bienestar en la población (Krugman, 2010). Sostiene que entre la economía y la política hay una estrecha relación y ha denunciado las falacias económicas que se esconden detrás de ciertos intereses.

Con relación a la reforma del gobierno del presidente Obama, Krugman ha sido muy crítico con las políticas condescendientes de los bancos que causaron la crisis financiera. Considera que las medidas del rescate financiero a las grandes instituciones fueron “dictadas sin condiciones ni contrapartidas por el miedo a dañar la confianza financiera”, las que acabaron por desatar el enfado populista, en beneficio del grupo de

políticos republicanos, quienes son todavía más condescendientes con los bancos.

En síntesis, de acuerdo al análisis anterior, se puede afirmar que la política de reforma del gobierno del presidente Obama sí sería favorable a la renovación de la política y del Estado dentro de la economía de mercado, puesto que el modelo que propone sería, asimismo, similar a lo que se conoce como Estado Administrador, al cual hace referencia Max Weber.

En el plano internacional, se puede destacar lo manifestado por el reconocido historiador británico Paul Kennedy: “el Estado ha vuelto...y a lo grande”, refiriéndose a que el mundo del predominio de los actores no estatales y del capitalismo de libre mercado sin control, se habría encontrado con un final brusco y escalofriante a causa de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la crisis financiera internacional de 2008-2010. Concuera con otros brillantes académicos, que el Estado tuvo que intervenir para hacerse del control de la situación tanto económica como política.¹⁵ Por supuesto, ni para Kennedy ni para nadie, el Estado nunca se quitó de en medio, pero resulta llamativo el vuelco en las economías desarrolladas que hasta ahora se regían por el mercado, sobre todo en Estados Unidos.

En cualquier ámbito de la sociedad, a toda política de reforma debidamente autorizada que incentive una mayor presencia del Estado para asegurar el bienestar de la mayor parte de la población se le considera una acción a favor del protagonismo que le es inherente al Estado (Heller, 2004). Si esta regla se implementa en el sector financiero de Estados Unidos, es decir, si se instalara el modelo de Estado Administrador, se estaría dando un nuevo escenario de revalorización del Estado en Estados Unidos y en otras economías desarrolladas.

En ese escenario, los señores del capital privado y sus cooptados burócratas (“Los amos del Universo”, según Kennedy) serían testigos de la reivindicación de la vieja verdad de que los líderes políticos, elegidos o no, son quienes suelen tener las riendas del poder. A fin de conocer a ciencia cierta si hay un nuevo paradigma sobre la relación entre el Estado y el mercado en Estados Unidos, se requiere identificar y utilizar gran diversidad de instrumentos (como el análisis de involucrados) y gestiones que implican un estudio planificado y sofisticado sobre cómo se pueden relacionar economía, política y sociedad, teniendo en cuenta que el cambio tecnológico representa un elemento clave para hablar de modelos de producción y desarrollo (Ugarteche, 2010). Ello incluye precisar qué agencias y actores tienen influencia en cada tema específico, identificar cuál es la vinculación adecuada con ellos, conocer quiénes conforman los equipos especializados por tema, buscar posibles aliados dentro y fuera de Estados Unidos por tema, e incluso trabajar la relación con los medios de comunicación, controlar lobbies, entre otros.

En ese sentido, es necesario que el gobierno del presidente Obama ejerza un fuerte liderazgo en el tema. Debe hacerlo sin precipitarse, hacerlo con flexibilidad y paciencia, si es que quiere cambiar la imagen ganada de su gobierno y de su política como lo señala Nomi Prins: “es un *Government Sachs* con una reforma que está hecha para velar por los intereses de *Wall Street* y no de los de *Main Street*” (Prins, 2009).

Por su parte, el gobierno del presidente Obama se habría propuesto llevar adelante la reforma; sin embargo, vive tiempos complicados al tener que lidiar en el frente externo con dos guerras lejos de su territorio (Irak y Afganistán) y en el frente interno con la reparación del sistema financiero y la reforma de salud, entre otros. En ese contexto, queda claro que la seguridad nacional seguirá

¹⁵ Cabe destacar que luego del atentado del 09/11, el gobierno de George W. Bush aplicó la doctrina de ‘Guerra preventiva’ para hacer frente a la amenaza del terrorismo internacional.

siendo el principal tema de su gobierno. En tal sentido, independientemente de la calidad del proceso de toma de decisiones en Estados Unidos en materia internacional y financiera, es indispensable comprender que el mismo no va a cambiar porque los países de Europa u otros lo consideren inadecuado. Esto obliga a las otras economías desarrolladas a trabajar en ese marco, como un dato de la realidad, y a buscar las mejores maneras para interactuar con el sistema financiero norteamericano.

El análisis de involucrados realizado nos motiva a no ser ingenuos. El carácter antidemocrático y apolítico de los tomadores de decisión liberales que traicionaron sus principios por puro pragmatismo, es una muestra que el pragmatismo también se impone a los principios y valores en el sistema financiero norteamericano. Gracias a Thomas Ferguson, se ha entendido mejor cómo funciona el sistema político estadounidense y el fuerte apoyo financiero a las campañas contra la Ley Dodd-Frank. Eso nos permite pronosticar que el futuro de la política de reforma financiera del presidente Obama no sería muy alentador.

Mientras el sector financiero estadounidense se ha estabilizado considerablemente, y la economía de Estados Unidos está creciendo nuevamente, lenta pero crece, la crisis permanente en Europa amenaza con poner fin al progreso obtenido y ahogar su recuperación. Ciertamente, Estados

Unidos ya no es el claro dominador de las finanzas internacionales, ni tampoco lo es el Reino Unido. Hoy Brasil, Rusia, India, China, entre otros, también forman parte del grupo de potencias que coordinan la política financiera internacional.

En la última década se ha podido apreciar dos grandes tendencias. En primer lugar, la redistribución del poder entre Estados, especialmente después de la disminución relativa de la hegemonía de Estados Unidos; en segundo lugar, la redistribución del poder de los Estados a los mercados que llevó al aumento relativo del papel de actores no estatales en temas esenciales como la determinación del valor de las monedas o el acceso al crédito. Es decir, el sistema financiero internacional se volvió menos hegemónico y más determinado por el mercado. Ambas tendencias definían la agenda de investigación de los especialistas financieros en el campo de las relaciones internacionales.

Luego de la crisis financiera de 2008, se podría haber abierto la oportunidad para establecer un nuevo sistema financiero al estilo Bretton Woods; sin embargo, ello no es posible mientras los actores centrales del sistema internacional, los Estados (Estados Unidos y las potencias europeas, principalmente), no se pongan de acuerdo en una nueva arquitectura financiera internacional que reemplace a lo que actualmente se conoce como el no-sistema (Parodi, 2011).¹⁶

¹⁶ Mientras duró el sistema de Bretton Woods, se logró muchas cosas por la existencia de un líder económico dominante: Estados Unidos. En ese entonces, los negociadores norteamericanos tenían una gran influencia y lograron un compromiso compartido con el nuevo sistema. Los participantes de la Conferencia fueron aliados de la guerra. Ninguna de estas condiciones o similares están presentes en la crisis actual. Bretton Woods desaparece entre 1971, cuando Estados Unidos anuncia la no convertibilidad del dólar, y cuando en 1973 se acuerda la generalización de la flotación de las tasas de cambio: No-Sistema. En las décadas de 1980 y de 1990, se nota que el sistema es uno de mercados financieros globalizados y desregulados. Los gobiernos promovieron la liberalización y desregulación de los flujos financieros. Con ello se promovió la integración de los mercados financieros, un régimen financiero neoliberal globalizado.

En total, 28 años duró el sistema creado en Bretton Woods, y ya van por 40 años del No-Sistema. En este, los bancos centrales tienen como reservas, de acuerdo a sus propias decisiones nacionales, una canasta de monedas fuertes, oro y derechos especiales de giro (DGE). El régimen de tasas de cambio fue variado, desde naciones que continuaron ancladas al dólar, a una canasta de monedas hasta la tasa de cambio flotante. Además se crearon formas de cooperación adicionales a los del FMI para administrar la estabilidad financiera internacional como: el Grupo de los 7 (ahora G8) y el Banco Internacional de liquidaciones. El sistema se ha vuelto más descentralizado y difuso, bordeando en el caos.

En términos de teoría económica, con la crisis de 2008 se habría iniciado la fase de crisis de legitimidad del sistema económico internacional y del modelo neoliberal. El epicentro fue en los mercados desarrollados. La legitimidad del pensamiento neoliberal ha sido cuestionada y el liderazgo financiero de Estados Unidos ha sido resquebrajado. La actual situación económica de este país y de otras economías europeas sobreendeudadas, se debería “al haber sobreestimado el poder del mercado y descuidado el papel regulador del Estado” (Kennedy, 2009).

La coordinación internacional de las políticas que deben realizar los Estados, es uno de los más importantes temas de la economía internacional y de la economía política internacional (Krugman, 2007). Si se considera que un problema fundamental de la economía internacional y política internacional es el cómo conseguir un grado aceptable de armonía entre el comercio internacional, en tiempo de crisis como la actual, esta coordinación se hace más necesaria (Gilpin, 2003).

Con respecto al viejo y eterno debate sobre quién debe dirigir la economía de un país, el Estado o el mercado libre, se debe subrayar que la respuesta correcta es: debe haber una mezcla balanceada de ambas cosas. Eso sí, no hay recetas mágicas, cada sociedad y cada gobierno tienen que hacerlo según su propia realidad.

La presente tesis no pretende ofrecer soluciones a la crisis, pero si considera firmemente que la salida que se dé, debe ser consecuente con un principio central de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales: *los Estados no tienen amigos, tiene intereses*. Sin embargo, necesitan de buenos socios para sus fines. En ese sentido, ninguna solución sustentable a la crisis financiera apelará a que por lo que digan las leyes del mercado, los Estados sacrificarán su interés nacional.

Dada la importancia de la subsistencia de la nación y del Estado en su conjunto, llevar a cabo alianzas y promover la cooperación en áreas como la seguridad financiera, energética y alimentaria, asuntos de seguridad nacional, podrían contribuir a mejorar la coordinación de políticas entre Estados para que dejen de sospechar entre sí, como es el caso de Estados Unidos y la Unión Europea. La crisis actual por la que están pasando los países europeos es reflejo de que no se ha llegado aún a un buen entendimiento con los demás países afectados por la crisis financiera.

Conclusiones

La causa de la crisis financiera en Estados Unidos no solo habría sido de corte estructural, por falta de una adecuada regulación y supervisión de los sofisticados mercados financieros y de capitales, sino principalmente habría sido de corte político al permitir que las leyes del mercado se impongan sobre el Estado y su rol de velar por el bienestar general.

A través de la implementación de la Ley Dodd-Frank, el gobierno del presidente Obama ha dado muestras de un compromiso político de llevar a cabo la reforma financiera. En el aspecto formal, se propone el establecimiento de un nuevo modelo de Estado en Estados Unidos, similar al modelo del Estado Administrador que existió durante el gobierno de Franklin D. Roosevelt: un Estado que rige y administra las relaciones entre las instituciones financieras y la sociedad, en razón a que no se crea que las leyes del mercado deban regir solas, pues terminan en casos de abusos y poca transparencia que afectan a los ciudadanos. Sin embargo, no se puede afirmar que esté surgiendo un nuevo paradigma en la relación Estado-mercado en Estados Unidos, dado que la Ley Dodd-Frank apunta principalmente a evitar una nueva crisis financiera.

La ley de reforma tiene un alto contenido de políticas públicas que incrementan la participación del Estado en el sector financiero norteamericano. Sin embargo, el gobierno del presidente Obama reconoce que no será suficiente para que la economía de su país se recupere de la fuerte caída sufrida durante el período 2008-2010.

La Ley Dodd-Frank apunta a robustecer la institucionalidad del Estado para lograr un mercado financiero fuerte y saludable que haga posible que los empresarios accedan nuevamente a créditos y creen nuevos empleos. Sin embargo, su futuro no es alentador pues colisiona con los intereses y el poder de la industria financiera que desean mantener *el statu quo*. En ese sentido, se podría afirmar que de las tres principales teorías o modelos de economía política que existen (liberalismo, marxismo y nacionalismo económico), la marxista sería la más adecuada para explicar las causas de la dinámica y el funcionamiento del Estado durante la crisis financiera internacional.

Difícilmente el gobierno del presidente Obama implementará a cabalidad la Ley Dodd-Frank debido a la fuerte influencia que tiene la industria financiera en su gobierno. Los mismos funcionarios responsables de establecer la arquitectura financiera que llevó a Estados Unidos a la crisis de 2008, son sus asesores y tienen mucho poder. Además, la posibilidad que tiene la industria financiera de cooptar el Estado a través de millonarios financiamientos de campañas políticas e intercambio de favores (*Golden Rule*) sigue vigente.

La codicia e irresponsabilidad de Wall Street llevó a Estados Unidos a la crisis. El compromiso político del gobierno del presidente Obama está en tela de juicio puesto que desde que aprobó la Ley Dodd-Frank, los mismos responsables que causaron la crisis no han sido castigados y, por el contrario, han recibido ayuda del gobierno

por puro pragmatismo. El error de estos ha sido pagado por la mayoría de personas que perdieron sus viviendas, ahorros y trabajo (privatizaron sus ganancias pero socializaron sus pérdidas). La crisis financiera de Estados Unidos pasó a ser de una crisis doméstica a ser una crisis global. No se puede asegurar si Estados Unidos está a salvo de una nueva crisis hasta que la Ley Dodd-Frank se aplique apropiadamente en todos sus alcances por los reguladores y supervisores. Además, subsiste la amenaza de que el poco progreso logrado sea frenado hasta que los países de Europa no solucionen su crisis de deuda. En tal sentido, se requiere más que nunca de una eficaz coordinación internacional de políticas públicas entre los Estados involucrados, especialmente las economías desarrolladas, dentro de un necesario marco de confianza y cooperación.

Bibliografía

- ACHARYA VIRAL V. y RICHARDSON Matthew.**
2009 *Restoring financial stability, how to repair a failed system*. Nueva York: New York University.
- BARR, Michael S.**
2011 *The financial crisis and the path of reform: three years later*. New Jersey: The Brookings Institution.
- BECK, Ulrich.**
2008 *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- BELLAMY FOSTER, John y MAGDOFF, Fred.**
2009 *La gran crisis financiera: causas y consecuencias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, Norberto.**
2010 *Diccionario de Ciencia Política*
<http://www.scribd.com/doc/8977949/>
Norberto-Bobbio-Diccionario-de-politica.
- BRENNER, Robert.**
1999 *Turbulencias en la economía mundial*. Santiago: LOM.
- CASTAGNINO, Ernesto.**
2003 *La economía política de las reformas para la promoción de la equidad social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

CENTRUM.

2009 *Crisis, análisis y perspectivas de la crisis económica desde el Perú.* Lima: Grupo Editorial Norma.

CEPAL.

2009 *La actual crisis financiera internacional y sus efectos en América Latina y El Caribe.* Santiago: Naciones Unidas.

CHOMSKY, Noam.

2008 *Anti-democratic nature of US capitalism is being exposed.* World New Daily.
<http://www.informationclearinghouse.info/article20992.htm>

COMISIÓN NACIONAL DE MERCADO DE VALORES DE ESPAÑA.

2011 *Boletín Internacional.*
http://www.boletininternacionalcnmv.es/ficha.php?menu_id=&jera_id=&cont_id=90

CUSHMAN COYLE, David.

1960 *The United States political system and how it works.* New York: Mentor Book.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

2000 *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos.* Washington: U.S. Department of State.

DUGUIT, Leon.

2007 *Manual de Derecho Constitucional: teoría general del Estado, el Derecho y el Estado y las libertades públicas.* Granada: Ed. Comares.

EATWELL, John y TAYLOR, Lance.

2000 *Global finances at risk: the case for international regulation.* New York: The New Press.

FERGUSON, Charles.

2010 *Inside Job.* Estados Unidos: Sony Pictures Classics.

FERGUSON, Thomas.

1995 *Golden rule: the investment theory of party competition and the logic of money-driven political systems.* Chicago: University of Chicago Press.

FONDO MOENTARIO INTERNACIONAL.

2000 *Informe Anual de 2000.*
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2000/esl/pdf/file01s.pdf>

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose.

1992. *Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico.* Madrid: Grijalbo.

FRIEDMAN, Milton.

2004 *Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico.* Madrid: RBA Coleccionables.

GALBRAITH, John Kenneth.

1993 *Breve historia de la euforia financiera.* Barcelona: Editorial Ariel S.A.

GEITHNER, Timothy.

2012 *The financial crisis amnesia.* The Wall Street Journal, marzo 2012.

GELLES, Jan-David.

2010 *Algunas implicancias de la crisis financiera internacional para la economía como disciplina académica.* Lima: Revista Economía, PUCP.

2010 *Curso Temas de Economía Política Internacional.* Maestría en Ciencia Política y Gobierno, PUCP. Ciclo 2010-0.

2011 *Curso de Economía Política Internacional.* Maestría en Ciencia Política y Gobierno, PUCP. Ciclo 2011-0.

GILPIN, Robert.

1992 *Three models of the future, international politics.* New York: Harper Collins Publishers.

2001 *Global political economy: understanding the international economic order.* Princeton: Princeton University.

2003 *El reto del capitalismo global.* Madrid: Turner Publicaciones.

GRAY, Boyden y SHU, John.

2010 *The Dodd-Frank Wall Street reform & consumer protection act of 2010: is it constitutional?* The Journal of the Federalist Society's Practice Groups, Volume 11, Issue 3.

HELLER, Herman.

2002 *Supuestos históricos del Estado actual.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

2004 *Teoría del Estado.* México D.F.: Editorial Comares.

HEYWOOD, Andrew.

2000 *Key concepts in politics.* Great Britain: Palgrave Publishers.

JELLINEK, George.

2002 *Teoría general del Estado.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

KENNEDY, Paul.

2009 *El Estado ha vuelto...y a lo grande.* Tribuna Media Services, Inc. Madrid: Ediciones El País
<http://www.elpais.com/articulo/opinion/Estado/ha/vuelto/grande/elpeoiopi/20090607>

KEYNES, John Maynard.

2000 *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

KRUGMAN, Paul.

1999 *De vuelta a la economía de la gran depresión*. Bogotá: Norma.

2009 *De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008*. Bogotá: Norma.

2010 *The Third Depression*. The New York Times, 27/06/2010, <http://www.nytimes.com/2010/06/28/opinion/28krugman>

KRUGMAN, Paul y WELLS, Robin.

2007 *Macroeconomía: introducción a la economía*. Barcelona: Reverte.

LAHERA, Eugenio.

2004 *Política y políticas públicas*. Santiago: Cepal. LC/L.2176-P/E. Serie Políticas Sociales N.º 95.

LANGE, Oscar.

1969 *Introducción a la economía cibernética*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

LUDWING, Eugene.

2012 "Assessment of Dodd-Frank financial regulatory reform: strengths, challenges, and opportunities for a stronger regulatory system". *Yale Journal on Regulation*, 29, 181.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto.

2001 *Una reforma necesaria*. Buenos Aires: El Clarín.

MARX, Carlos.

2000 *El capital: crítica de la economía política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

MAZZINA, Constanza.

2010 "Reflexiones sobre el financiamiento de la política". *Revista Encrucijada Americana*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

OBANDO, Enrique.

2010 *Curso de Teoría del Estado*. Maestría en Ciencia Política y Gobierno, PUCP, Ciclo 2010-II.

O'DONNELL, Guillermo.

2007 "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura del Gabinete de Ministros.

PARODI, Carlos.

2011 *La primera crisis financiera del siglo XXI*. Lima: Universidad del Pacífico.

PÉREZ, Carlota.

2004 *Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas y las épocas de bonanza*. México D.F.: Siglo XXI.

PINEDA PABLOS, Nicolás.

2007 *El concepto de política pública. Alcances y limitaciones*. Seminario de Políticas Públicas. Documento de Trabajo <http://portalescolson.com/boletines/204/politicas%20publicas.pdf>

PRINS, Nomi.

2009 *It takes a pillage: behind the bonuses, bailouts, and backroom deals from Washington to Wall Street*. New York: John Wiley & Sons Editor.

RITHOLTZ, Barry.

2009 *Bailout Nation: how greed and easy money corrupted Wall Street and shook the world economy*. New Jersey: John Wiley & Son, Inc.

ROTH DEUBEL, Andre Noel.

2003 *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

SALAZAR, Carlos.

1995 "Las políticas públicas". Medellín: Colecciones Jurídicas. *Profesores* N.º 19.

SABINO, Carlos.

1991 *Diccionario de Economía y Finanzas*. Caracas: Ed. Panapo.

SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D.

2005 *Economía*. México D.F.: Editorial McGraw Hill Interamericana, 18.ª edición.

SARTORI, Giovanni.

2005 *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial

SCHUMPETER, Joseph Alois.

1982 *Teoría del desenvolvimiento económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

1988 *Capitalismo, socialismo y Democracia*. México D.F.: Editorial Aguilar.

SCOTT, Hal S.

2011 "The reduction of systemic risk in the United States financial system". *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 33 N.º 2.

SHILLER, Robert J.

2005 *Irrational exuberance*. New York: Doubleday.

SKEEL, David.

2011 *The new financial deal, understanding the Dodd-Frank Act and its (intended) consequences.* New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

SKINNER, Quentin.

2003 *El nacimiento del Estado.* Buenos Aires: Editorial Gorlas.

STIGLITZ, Joseph E.

2002 *Globalization and its discontents.* Londres: Penguin Books.

2006 *Cómo hacer que funcione la globalización.* México D.F.: Taurus.

2009 *Recomendaciones de la Comisión de Expertos del presidente de la Asamblea General sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional.* New York: Naciones Unidas.

2010 *Caída libre, el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial.* Madrid: Editorial Taurus.

STRANGE, Susan.

1999 *Dinero loco: el descontrol del sistema financiero internacional.* Barcelona: Paidós.

TAMATO SÁEZ, Manuel.

1997 *El análisis de las políticas públicas.* Madrid: Editorial Alianza Universidad.

TOFFLER, Alvin.

2006 *Revolutionary Wealth.* Editorial Knopf.

UGARTECHE, Oscar.

2010 *Para pensar la crisis, en la crisis mundial y los pobres.* Lima: Centro de Estudios y Publicaciones e Instituto Bartolomé de las Casas.

WALLERSTEIN, Immanuel.

2004 *Capitalismo histórico y movimientos anti sistémicos: un análisis de sistemas-mundo.* Madrid: Akal Ediciones.

2006 *Análisis de sistemas-mundo: una introducción.* México D.F.: Siglo XXI.

WEBER, Max.

2001 *El político y el científico.* Madrid: Alianza Editorial.