



 **realidad
económica**

Nº 359 · AÑO 53

1º de octubre al 15 de noviembre de 2023

ISSN 0325-1926

Páginas 111 a 122

CONTRIBUCIONES

Democracia y política económica: el papel de las instituciones

Oscar Ugarteche*

* Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Autónoma de México (UNAM).



A partir de la Segunda Guerra Mundial, se crearon los acuerdos de Bretton Woods con la finalidad de que no se repitiera el colapso económico de la década de 1930. La comprensión de que los problemas mundiales se deben atender de manera coordinada y con una misma lógica llevó a que se concibiera la idea de una institución que pudiera canalizar estas políticas, eso fue el Fondo Monetario Internacional (FMI). La propia historia de la institución fue por un camino distinto y pronto dejó en evidencia que se trata de un brazo de la política exterior de Estados Unidos. La democracia es un eje para el departamento de Estado, el orden económico lo es para el departamento del Tesoro y prevalece el segundo sobre el primero. Lo único que parece importar al gobierno estadounidense es que el capital financiero no pierda dinero y que se apliquen políticas de mercado, a todo costo. China aparece como un nuevo actor en este escenario y ganará espacio conforme la intromisión de las instituciones financieras internacionales en la política interna de los países se haga aún más evidente.

La creación del FMI: sobre el dueño

La creación del FMI tuvo como objetivo evitar una carrera a la baja de tipos de cambio para fomentar las exportaciones, como ocurrió entre 1930 y 1933. Hipotéticamente, tener recursos disponibles en caso de que los precios de las materias primas se deprimieran, reduciría las probabilidades de que los países depreciaran sus monedas. John Keynes, en su discusión en 1934 con Harry White sobre los fondos de estabilización, pensaba en la importancia de mantener los tipos de cambio estables como factor determinante para mantener la dinámica económica estable y la inflación inalterada. Con ese razonamiento, Keynes logró que se creara un fondo administrado únicamente por el primer ministro en Gran Bretaña, para estabilizar el tipo de cambio. Ese fondo tiene recursos fiscales asignados anualmente. White a su vez logró que se creara un fondo similar en el presupuesto fiscal de Estados Unidos, administrado únicamente por el presidente de Estados Unidos. La administración personalizada y sin más que la opinión brindada al jefe de

Estado tenía como finalidad ser de rápido desembolso. Eran fondos grandes que estaban allí para un caso de emergencia. Sobre esa plantilla de 1934, White diseñó entre 1941 y 1943, el FMI que finalmente se lanzó en junio de 1944 en Bretton Woods. Keynes tenía otra idea para el conjunto de países (una unidad monetaria internacional, el bancor), pero Estados Unidos estaba en posición de sentar las condiciones internacionales de posguerra al ser el acreedor de Gran Bretaña y el beneficiario de la Segunda Guerra Mundial.

En la década de 1950, Celso Furtado expresó su preocupación por el papel del FMI como un brazo de la política exterior de Estados Unidos. Esto se debía principalmente al peso de su voto en el Fondo, ya que Estados Unidos tiene derecho a veto al tener el 16,74% de los votos. Se necesita el 85% de los votos para aprobar iniciativas. La política del Departamento del Tesoro en el FMI se define a través del representante que envía al directorio, quien a su vez recibe instrucciones del Tesoro. La pregunta es cómo se establece esta política. La relación entre esa política y las condiciones de los préstamos es incuestionable.

La subcomisión de Seguridad Nacional, Financiación Ilícita e Instituciones Financieras Internacionales del Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes es responsable de supervisar las políticas y programas del Departamento del Tesoro de Estados Unidos relacionados con la financiación ilícita, el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. Además, supervisan las actividades de varias instituciones financieras internacionales, incluyendo el FMI, la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) (ex Corporación Andina de Fomento), así como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La subcomisión de Seguridad Nacional también supervisa la aplicación de las leyes y regulaciones relacionadas con la financiación ilícita y la seguridad nacional, por ejemplo, la Ley de Secreto Bancario, la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero y la Ley de Control de Exportaciones. Por último, investiga y evalúa las amenazas a la seguridad nacional, como la proliferación de armas de destrucción masiva o el terrorismo.

En resumen, la subcomisión de Seguridad Nacional, Financiación Ilícita e Instituciones Financieras Internacionales del Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes tiene un papel importante en la supervisión de las políticas y programas del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en el FMI y otras instituciones financieras internacionales, así como en la aplicación de las leyes y regulaciones relacionadas con la financiación ilícita y la seguridad nacional.

En específico, lleva a cabo la supervisión de las políticas y programas de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), en relación con la financiación ilícita, la corrupción, la gobernanza y la transparencia, supervisa también la aplicación de sus políticas y prácticas en relación con la lucha contra el lavado de dinero, la financiación del terrorismo y otras formas de financiación ilícita; evalúa el impacto de sus actividades en la economía y la seguridad nacional de Estados Unidos y la eficacia de las instituciones en la consecución de sus objetivos y el cumplimiento de sus mandatos. Finalmente, identifica y promueve las oportunidades para mejorar la participación de Estados Unidos en las IFI y la promoción de la gobernanza y la transparencia en ellas. En resumen, la subcomisión se ocupa de supervisar y legislar en áreas relacionadas con la participación del país en las IFI y la promoción de su gobernanza y la transparencia.

La subcomisión establece las políticas que el Tesoro estadounidense sigue a través de su representante en el FMI. Igualmente, brinda información y recomendaciones al Consejo de Seguridad Nacional en temas relacionados con la política económica y financiera internacional. La oficina del representante de Estados Unidos en el Directorio Ejecutivo del FMI es la más grande, con un equipo de alrededor de cincuenta personas que incluye al representante de Estados Unidos en la junta ejecutiva y un funcionario político designado por el presidente y confirmado por el Senado. También cuenta con un gran número de asistentes y expertos técnicos. La representación de la Unión Europea cuenta con hasta treinta personas y la de China con hasta veinte personas. Las demás representaciones son más pequeñas, con diez o menos funcionarios.

Sobre las políticas: cuándo y cómo se establecieron y modificaron las condiciones

El Reino Unido recibió el primer préstamo del FMI sin condiciones políticas específicas después de la Segunda Guerra Mundial, mientras que Francia e Italia recibieron préstamos con condiciones encaminadas a estabilizar sus economías y corregir sus problemas de balanza de pagos en 1947 y 1951, respectivamente. En América Latina, Chile fue el primer país en recibir un préstamo con condiciones en 1952, y la Argentina lo hizo en 1956. Las condiciones impuestas inicialmente se basaron en la teoría económica keynesiana, pero con el tiempo evolucionaron reflejando los cambios en el pensamiento económico y las circunstancias específicas de cada país. En la década de 1970, la economía keynesiana cayó en desgracia y se desarrolló una nueva escuela de pensamiento conocida como la síntesis neoclásica o la nueva economía clásica, que hizo hincapié en la importancia de las fuerzas del mercado y del libre mercado para promover el crecimiento económico y la estabilidad.

En 1956, la Argentina se enfrentó a una crisis de balanza de pagos y solicitó ayuda financiera al FMI. El FMI concedió un préstamo a la Argentina con la condición de que el gobierno aplicara ciertas medidas políticas encaminadas a corregir sus problemas de balanza de pagos. Estas medidas incluían la devaluación del peso argentino, la reducción del gasto público y el aumento de los impuestos. El gobierno argentino aceptó estas condiciones y el préstamo del FMI ayudó a estabilizar la economía del país. Esto marcó el comienzo de una larga historia de préstamos y condicionalidad del FMI en la región y que continúa hasta nuestros días.

Las condiciones impuestas a los préstamos del FMI han evolucionado con el tiempo y están encaminadas a promover la estabilidad económica y el crecimiento del país receptor. Como se mencionó anteriormente, en la era posterior a la Segunda Guerra Mundial, las condiciones se basaban en la economía keynesiana, que enfatizaba la intervención del gobierno en la economía en tiempos de crisis económica. Sin embargo, en la década de 1970, esta teoría empezó a caer en desgracia debido al aumento de la inflación y el estancamiento económico y surgió una nueva escuela de pensamiento, la síntesis neoclásica, que enfatizaba la importancia de las fuerzas del mercado y del libre mercado para promover el crecimiento económico y la estabilidad.

La nueva teoría económica que subyace a las condiciones del FMI, especialmente desde la década de 1980, se ha visto influenciada por esta síntesis neoclásica, que hace hincapié en las políticas orientadas al mercado y la estabilidad de precios. Por lo tanto, las condiciones del FMI incluyen medidas políticas como la consolidación fiscal, la liberalización del comercio y la inversión y las reformas destinadas a promover políticas e instituciones orientadas al mercado. Se promovió la estabilidad de los precios y se abogó por controlar la inflación mediante la limitación del crecimiento de la oferta monetaria. Además, se fomentó la liberalización comercial y la inversión extranjera directa para mejorar la asignación de recursos y fomentar el crecimiento económico. En resumen, las políticas neoclásicas del FMI se centraron en el mercado y en la promoción de políticas e instituciones orientadas al mercado.

En 1974, el gobierno chileno liderado por el general Augusto Pinochet implementó políticas neoliberales con la colaboración del FMI y el Banco Mundial, incluyendo la privatización de empresas estatales, la liberalización comercial y la eliminación de regulaciones laborales y ambientales. Estas políticas aumentaron las tasas de crecimiento económico, pero también causaron concentración de la riqueza, desigualdad social y exclusión de grandes sectores de la población. Además, se produjeron violaciones a los derechos humanos y represión política. La experiencia chilena sirvió como advertencia sobre los costos sociales y políticos de las políticas neoliberales y la importancia de considerar el impacto social de las reformas económicas.

En 1976, la Argentina sufrió un golpe de Estado que instauró una junta militar que implementó políticas económicas neoliberales con el apoyo del FMI, incluyendo la liberalización del comercio, la privatización de empresas estatales y la reducción del gasto público. Aunque en un comienzo hubo un aumento en la inversión extranjera y la economía creció, en la década de 1980 se produjo una crisis económica caracterizada por altas tasas de inflación, devaluación de la moneda y endeudamiento externo. Esto llevó a la implementación de políticas de ajuste estructural, que incluyeron la eliminación de subsidios y la reducción del gasto público, provocando una disminución en el nivel de vida de la población. El FMI aprendió de la experiencia argentina que las políticas neoliberales no son una solución mágica

para los problemas económicos y que la liberalización y la reducción del gasto público pueden tener consecuencias graves si no se aplican de manera cuidadosa y equilibrada. La crisis argentina de la década de 1980 tuvo un impacto duradero en la forma en que el FMI diseñó y aplicó sus programas de préstamos en los años siguientes.

También en la década de 1980, la implementación del Programa de Ajuste Estructural en México resultó en una disminución del gasto público, lo que afectó negativamente los programas de asistencia social y el acceso a servicios básicos para la población más vulnerable. Además, la liberalización comercial y la eliminación de barreras arancelarias y regulaciones laborales y ambientales favorecieron a las empresas extranjeras y a las grandes empresas nacionales, en detrimento de la economía local y la creación de empleos. Aunque inicialmente hubo un aumento en la inversión extranjera y las exportaciones, también se registró un aumento en la inflación y una devaluación de la moneda. La aplicación de políticas neoliberales en México y otros países latinoamericanos llevó a una mayor concentración de la riqueza y la creación de una brecha cada vez mayor entre ricos y pobres.

La lección que se puede aprender de la experiencia de México es que las políticas neoliberales pueden tener consecuencias negativas en términos de desigualdad social y exclusión, y que es importante considerar el impacto social de las políticas económicas al diseñar programas de ajuste estructural. Además, el FMI ha aprendido que es importante tener en cuenta las condiciones específicas de cada país y adaptar sus programas de préstamo a las necesidades y capacidades de cada uno.

Una consecuencia de las políticas de ajuste de la década de 1980 fue la desindustrialización de las exportaciones, que crecieron aceleradamente mientras se reducía el peso de los salarios en el PIB. Nuevos mercados, especialmente en Asia, ayudaron al crecimiento de las exportaciones, pero para México, la desindustrialización se tradujo en una nueva industrialización de maquilas con bajos salarios. La persistencia en la aplicación de estos ideales tiene que ver con el sector exportador y financiero, que creció de forma exponencial en todos los países, lo que acentuó la concentración del ingreso.

Cuando la democracia económica se puso por delante de la democracia política

Después de una larga estancia en Lima, Teivo Teivainen de la Universidad de Helsinki publicó un trabajo llamado *Enter Economism, Exit Politics: Experts, Economic Policy and the Political* (2002)¹ en el que analiza cómo en Perú, a pesar de que la izquierda ganó las elecciones de 1990, el presidente cambió su postura y adoptó el plan económico de la derecha, lo que llevó a un enfrentamiento político. Este fenómeno se ha repetido tanto en América Latina como fuera de ella. Por ejemplo, en las elecciones de Grecia en 2015, la Coalición de la Izquierda Radical (conocida como Syriza) ganó en contra de las políticas de austeridad, pero se encontró con una fuerte oposición por parte de Christine Lagarde (directora gerente del FMI en ese entonces), quien insistió en que se adoptaran políticas de austeridad para crear un superávit presupuestario.

Una de las principales barreras para los gobiernos de izquierda es la falta de una alternativa económica viable a las políticas propuestas por el FMI, así como el espacio político para llevar a cabo su propia agenda. En las economías de mercado, el poder está en manos de los grandes capitales, lo que hace que quienes definen las políticas sean ellos. Por ejemplo, cuando Syriza ganó las elecciones en Grecia, la reacción de Bruselas fue que no importaba lo que votaran los griegos en un referéndum sobre políticas de austeridad y que, si no cumplían, saldrían de la Unión Europea. Syriza tuvo que ceder a las presiones de la troika compuesta por el FMI, la UE y el Banco Central Europeo.

En otros países, los gobiernos de izquierda siguen políticas de reducción del Estado en nombre de la lucha contra la corrupción, mantienen sus presupuestos en equilibrio a través de mejoras en la recaudación y reducciones en el gasto, lo que lleva a la acumulación de reservas internacionales. En el caso específico de la Argentina, que ha tenido una relación contradictoria con el FMI desde 1956, el préstamo otorgado por el FMI en 2018 de 57.000 millones de dólares ha sembrado un problema. El objetivo de este préstamo fue apoyar al partido gobernante para

¹ Teivainen, T. (2002). *Enter Economism, Exit Politics: Experts, Economic Policy and the Political*. Reino Unido: Zed Books.

que permanezca en el poder y resulte reelegido en 2019. Lo que muestra la historia es que, si el grupo detrás de las políticas de libre mercado no gana las elecciones, ellos asaltan el poder y toman el control del gobierno que haya resultado electo (de izquierda o no). Lo que también muestra la historia es que la democracia política se puede interrumpir para asentar las políticas de mercado. El problema contemporáneo es que la voluntad política popular importa menos que la voluntad de los grandes grupos de poder. Esto se expresa en las políticas del FMI y sus actuaciones. La razón de que los ministros de finanzas de muchos países provengan del FMI/BM es porque es un modo de asegurarse que sus políticas se cumplan.

En lo que resulta la mejor evidencia del doble rasero de las instituciones financieras internacionales y su papel como brazo de la política exterior, las cifras económicas de Estados Unidos en cuanto al déficit externo, inflación y déficit fiscal son quizás de las peores del mundo. Doblaron la masa monetaria en 2020 de 20% del PIB a 40%, el déficit fiscal subió a 15% del PIB. Tiene un déficit fiscal promedio entre 2010 y 2022 de 6,15% del PIB y una deuda pública de 120,2%, a diciembre de 2022. Su déficit externo se duplicó en términos absolutos entre 2010 y 2022 (ver el cuadro y el gráfico 1).

El FMI sirve como un elemento clave en el orden mundial liderado por Estados Unidos, donde los déficits fiscales y externos son financiados a través de bonos del Tesoro de Estados Unidos. Estos bonos son utilizados como instrumentos de reserva internacional por los bancos centrales del mundo y también son considerados como instrumentos libres de riesgo para la banca internacional en operaciones de inversión. Como resultado, los ajustes realizados en más de 140 países del mundo sirven para financiar estos déficits. La ampliación de los derechos especiales de giro (DEG) en 2022 también va en la misma dirección.

El respeto por la democracia política parece ser de menor importancia en comparación con la implementación de políticas de mercado. Se puede observar que la competencia entre los grandes poderes se está llevando a cabo a través de diferentes concepciones económicas. China se destaca por su mejor desempeño en términos de crecimiento y baja inflación en comparación con Occidente, que en su

conjunto está estancado y con una alta inflación, a pesar de la cobertura financiera anglosajona.

El surgimiento de China con una arquitectura financiera internacional oriental paralela a la occidental abre la puerta para cambios globales fundamentales. Según Sebastian Horn, Bradley C. Parks, Carmen M. Reinhart y Christoph Trebesch en su artículo “China as International Lender of Last Resort”,² China ha lanzado un nuevo mecanismo de rescate para países con problemas de deuda. Tiene una red mundial de líneas de intercambio por un valor de más de 170.000 millones de dólares y los bancos y empresas chinas han otorgado otros 70.000 millones de dólares en créditos de rescate. Aunque estos mecanismos tienen costos altos, son operaciones opacas y están destinados principalmente a los países de la Ruta de la Seda, que en general son los que toman prestado de China para el desarrollo de infraestructura y proyectos de energía.

El Banco Popular de China se ha transformado en un banco de reserva internacional y el yuan se ha convertido en una moneda de comercio internacional cada vez más importante, así como en una moneda de reserva. Además, se ha desarrollado un nuevo sistema de pagos, el CIPS (Cross-Border Interbank Payment System), y un nuevo mercado de commodities en Shanghái, acompañado por compañías de seguros y flotas de transporte, lo que habla de un cambio en la arquitectura financiera internacional. La competencia entre los grandes poderes se ha trasladado al campo financiero internacional y es posible que haya presiones desde Washington para que los organismos financieros internacionales abandonen los instrumentos e instituciones asiáticas y se centren en las occidentales.

Para lograr una alternativa política efectiva, es cada vez más necesario utilizar los nuevos mecanismos económicos que se están desarrollando en Asia, los cuales son menos coercitivos y más económicos que políticos. Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos parece estar concentrado solamente en que el capital financiero

² Horn, S.; Parks, B. C.; Reinhart, C. M. y Trebesch, C. (2023). “China as an International Lender of Last Resort”. *NBER Working Paper* 31105. DOI: 10.3386/w31105. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w31105>.

no pierda dinero y que se apliquen políticas de mercado a cualquier costo, como se refleja en su postura a través del FMI y el Banco Mundial. En este contexto, China emerge como un nuevo actor y su presencia en el escenario internacional seguirá creciendo a medida que se vuelva más evidente la intromisión de las instituciones financieras internacionales en la política interna de los países.